

Kiss Károly

**Támogatások az OECD-
országokban és az EU-ban –
környezetgazdasági értékelés**

22. szám

Budapest, 2003. március

ISBN 963 503 302 8

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

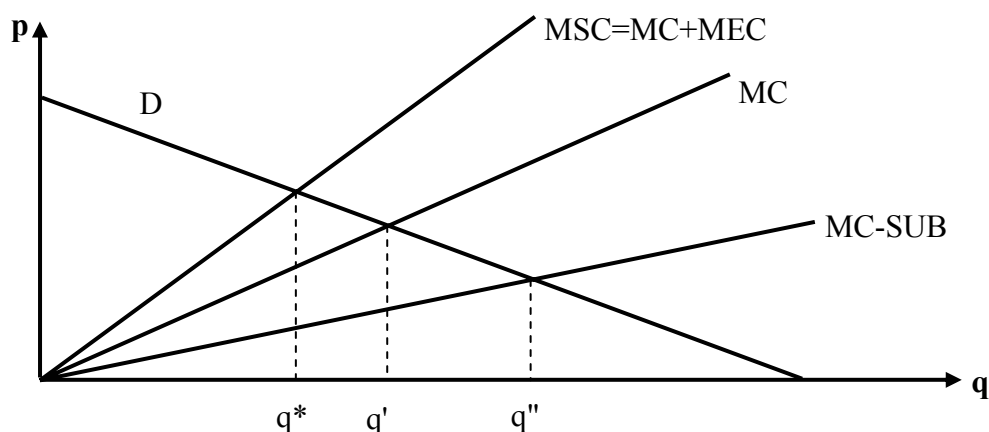
Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>

Bevezetés

A környezetpolitika egyik legfontosabb és leghatásosabb eszköze a környezetvédelmi adók. Céljuk az, hogy a szennyező fizesse meg az okozott kárt, s így – az externália esetén keletkező piaci kudarcot kiküszöbölve – a beavatkozást követően valósuljon meg a társadalmi-gazdasági optimum.

Miközben a fenti összefüggéssel a környezetgazdaságtan már a kezdetektől fogva foglalkozik, a társadalmi-gazdasági optimumtól még messzebb eltérítő támogatások és adókedvezmények kérdése csak újabban került az érdeklődés középpontjába.



Ábránkon a magánhatárkölség (MC) és a társadalmi határkölség (MSC) közötti különbséget az externália okozza, ezért a szennyező tevékenység optimuma nem q -nál, hanem q^* -nál kellene legyen. Ha pedig ezt nem, hogy nem veszik figyelembe, hanem még támogatásban vagy adókedvezményben is részesítik a szennyező tevékenységet, akkor a kibocsájtás még messzebb kerül a társadalmi optimumtól (q''). Az első esetben a jól ismert piaci kudarcról, a másodikban pedig a gazdaságpolitika, a szabályozás kudarcáról van szó. De az is kudarc, ha egy pozitív externáliát előállító tevékenységet nem támogatunk kellően, s így annak kínálata a társadalmi optimum alatt marad. Mindkét (pontosabban mindhárom) esetben állami beavatkozásra van szükség, hogy megvalósuljon a társadalmi-gazdasági optimum.

A környezetre legártalmasabb szektoroknak (mezőgazdaság, energia, közlekedés) nyújtott hatalmas támogatások tehát még jobban eltávolítanak a társadalmi-gazdasági optimumtól; semlegesítik még a környezetvédelmi adózással elért csekélyke eredményeket is. Ezzel szemben a környezetbarát termelési és fogyasztási alternatívák elterjesztését, a környezetvédelmi érdekeltséget támogatásokkal és adókedvezményekkel kell elősegíteni.

A támogatások és adókedvezmények kérdése tehát kétfajta megközelítésben is szerepel a környezetgazdaságtan és a zöld gazdaságpolitika palettáján: a környezetileg káros támogatások és kedvezmények megvonása, illetve a környezetileg hasznosak nyújtása formájában.

Dolgozatom főleg a támogatások előbbi fajtájával foglalkozik. A témát az OECD-országok és az EU körében vizsgálom. A támogatásokat gazdaságelméleti szempontból tárgyaló I. fejezet után bemutatom az EU támogatási politikáját és abban a környezetvédelmi támogatások eléggé kritikus helyét (II. fejezet). Az ezután következő három fejezet a

mezőgazdaság, az energiaszektor és a közlekedés terén nyújtott támogatásokkal foglalkozik. Elemzem a támogatások politikai és intézményi feltételeit is (VI. fejezet). Végül az utolsó fejezet a hazai támogatási politikát értékeli környezetvédelmi szempontból.

Ha a támogatások megvonásával törekszünk a környezetpolitikai célok elérésére, nyilvánvalóan kisebb ellenállásba ütközünk, mint az adózásnál (a kedvezmények nyújtásáról nem is beszélve). Ez ad rendkívüli jelentőséget e kérdés vizsgálatának. Szinte érthetetlen, hogy ez a megközelítés miért nem vált már korábban a környezetpolitika egyik vezető irányzatává. (Nyilván a környezetvédelmi adókkal szembeni nagyfokú ellenállás az érdekcsoportok és a lakosság részéről döbentette rá a környezetpolitikussokat, hogy más utakat-módokat kell találni.)

Tartalom

I. A támogatások elmélete.....	9
II. Visszasságok a támogatások EU-szabályozásában.....	15
III. Mezőgazdasági támogatások.....	24
IV. Támogatások az energiaszektorban	34
V. Közlekedési támogatások	46
VI. Politikai és intézményi kérdések.....	58
VII. A hazai támogatási politika	61
Összegzés	67
Irodalomjegyzék	71
<i>A szerző</i>	<i>73</i>
<i>A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai</i>	<i>75</i>

I. A támogatások elmélete

1. Közjavak, externáliák és támogatások

Ha egy bizonyos magántermelés és/vagy -fogyasztás során külső kár keletkezik, a közgazdaságtan értelmében azt meg kell szüntetni, internalizálni kell: a pigouai adóval vagy más módon kell terhelni a kár okozóját. De akkor is közbe kell avatkozni, ha egy tevékenység (akár magán, akár köz) pozitív externáliát okoz. Ekkor mindaddig támogatni kell a szóbanforgó tevékenységet, amíg az el nem éri a társadalmilag optimális mértéket. Mindkét esetben a társadalmi optimum elérése a cél: az elsőben mérsékelni, a másodikban fokozni kell a szóbanforgó tevékenységet. Mikroökonómiai értelemben a közjavak előállítására akkora összeget szabad fordítani, amekkorát a belőlük származó egyéni határhasznok összege tesz ki, az externália internalizálása pedig az externália optimális szintjén bevezetett adóval érhető el.

Az állami közkiadások klasszikus esete a minimális (vagy „éjjeliőr”) állam funkcióinak az ellátása. Ez nyilvánvalóan közjavak előállítását szolgálja. Az externáliák meglétéből fakadó piaci kudarcok és a közkiadások fokozásával elérhető pozitív externáliák kezelése (a monopóliumok és az információhiány eseteivel együtt) már a „közepes” funkciókat ellátó állam hatókörébe tartoznak. Ezek a pozitív externáliák generálását szolgáló támogatások közgazdaságilag indokoltak. A kételyek az állami szerepvállalás további kiszélesedése során merülnek fel. Az „aktivista” állam ugyanis ágazati politikákat fogalmaz meg és támogat költségvetésből, foglalkoztatásnövelő és gazdaságélénkítő feladatokat lát el és finanszíroz, csődbejutott ágazatokat, esetleg nagyvállalatokat ment meg, gazdasági depresszió sújtotta vidékeken élénkíti az üzleti tevékenységet. (Lásd az állami szerepvállalást szemléltető ábrát.)

Hogyan dönthető el, hogy ezek a támogatások indokoltak-e? A közgazdaságtan szigorú elvei alapján állva csak az a támogatás indokolt, amely közjavakat állít elő, és csak addig a mértékig, amíg a közjószág előállítása a magán-tevékenység számára nem kifizetődő. Egy szellemes megállapítás szerint ahol externália van, ott támogatásnak vagy adónak (negatív támogatásnak) is kell lennie, de ahol támogatnak valamit, ott nem biztos, hogy externália is van.

A nem közjószágokat előállító támogatásokkal szemben a közgazdaságtan három alapvető kifogást támaszt: (1) torzítják a piaci versenyt, (2) rontják a hatékonyságot (amennyiben ott, ahonnan a támogatás alapjául szolgáló összeget elvonták, a felhasználás hatékonyabb lett volna) és (3) a támogatott termék vagy szolgáltatás kínálata rendszerint túlmeleg a társadalmi optimumon, ami nemzetgazdasági szintű jóléti veszteséget okoz. Csak újabbekeletűen derült fény arra, hogy a támogatások „kontóját terhelik” azok a környezeti károk is, melyeket a környezetre káros, támogatott tevékenységeknek a kiterjesztése okoz.

Keppler nyomán a támogatások háromféle hatását különböztethetjük meg:¹

- közjószágot előállító hatás: amikor pozitív externáliákat generálunk a magán-tevékenység támogatása által;
- hatékonyság-csökkenés: mely az adók kivetése során, valamint akkor keletkezik, amikor eltorzul a támogatott termék piaci fogyasztása;
- közjavakat károsító hatás: ha a támogatás révén negatív externáliák keletkeznek (károsodik a környezet).

¹ Keppler, 1996, 196. old.

Az állami szerep mértéke és tevékenységi területei

	a piaci kudarcok kezelése			társadalmi egyenlőség
minimális (éjjeliőr) állam	tiszta közjavak szolgáltatása: <ul style="list-style-type: none"> - védelem - jog és közbiztonság - tulajdonosi jogok - makroökonómiai irányítás - közegészségügy 			szegénypolitika: <ul style="list-style-type: none"> - a szegénység elleni programok - segélyezés katasztrófák esetén
közepes funkciókat ellátó állam	externáliák kezelése: <ul style="list-style-type: none"> - közoktatás - környezetvédelem 	monopóliumok szabályozása: <ul style="list-style-type: none"> - közszolgáltatások szabályozása - trösztellenes politika 	információhiány leküzdése: <ul style="list-style-type: none"> - biztosítás (egészségügyi, élet- és nyugdíjbiztosítás) - pénzügyi szabályozás - fogyasztóvédelem 	társadalombiztosítás: <ul style="list-style-type: none"> - nyugdíj-újraelosztás - családsegélyezés - munkanélküliek segélyezése
aktivista állam	a magántevékenység koordinálása: <ul style="list-style-type: none"> - a piacok élénkítése - ágazati politikák 	megelőző környezetvédelem*: <ul style="list-style-type: none"> - tisztább termelés - ökodesign - KIR-ek 	környezetbarát ágazati politikák kialakítása*	újraelosztás: -vagyon újraelosztás

Megjegyzés: * A Világbank ábráján ez nem szerepel. A megelőző környezetvédelem elősegítését és a környezetbarát ágazati politikák kialakítására irányuló törekvést az aktivista állam feladatáknak kell meghatározniuk.

Forrás: World Development Report 1997, p. 27.

Ebből az következik, hogy a támogatás csak az első esetben lehet indokolt. Ha nem ilyen támogatással állunk szemben, „semmi sem indokolja, hogy az fennmaradjon, viszont legalább két erőteljes érv szól az eltörlése mellett” – állapítja meg szellemesen Jan Keppler.

A „kettős hozadék” elve (*double dividend*) ebben a vonatkozásban is felmerül: a környezetileg káros támogatások csökkentése vagy megszüntetése nem csak a környezet védelmét szolgálja; a többnyire túlterhelt költségvetéseken és államháztartási mérlegeken is segít.

A magán- és közjavak között nincs áthidalhatatlan különbség. Az idő múlásával és a műszaki fejlődéssel egyes közjavak és szolgáltatások költsége oly mértékben csökkenhet (pl. az energia-előállításé, vagy az információ-feldolgozásé), hogy az a magánszektor számára is kifizetődővé válik. Monopolizált technológiák úgy elterjedhetnek, hogy megszűnik a monopolhelyzet. A támogatások ekkor feleslegessé válnak. Revideálásuk tehát időről-időre indokolt.

A támogatások közgazdaságtanilag tehát annyiban fogadhatók el, amennyiben a közjavak előállítását és az infrastruktúra fejlesztését szolgálják,² valamint pozitív külső hatásokat generálnak. (De nem fogadható el a közúthálózat fejlesztése, amennyiben a feltételezett regionális kiegyenlítő és vidékfejlesztő hatások nem igazolhatók.) Egy olyan támogatás, amely a közjavak előállításáért jár (kompenzáció), nem lehet piaczavaró, hiszen a közjóság előállítója nem részesült kedvezményes elbánásban, hanem csupán ellenszolgáltatást kapott tevékenységéért. A versenysemlegességet ez nem zavarja, ellenkezőleg; az lenne piaczavaró, ha a közjóság termelőjét nem fizetnék meg tevékenységéért.

2. Definíciók

A közjavakkal kapcsolatos fejtegetés a támogatásoknak egy sajátos definícióját adta: egy termék vagy szolgáltatás mindaddig támogatandó (azaz közpénzekből finanszírozandó), amíg pozitív externáliákat eredményez. Az állami költségvetésben tehát elvileg és közgazdaságtanilag indokoltan – a hagyományos „éjjeliőr”-funkciók ellátásán túl – csak ilyen tételeknek lenne szabad szerepelniük, vagy megfordítva: a helyesen összeállított költségvetés valamennyi kiadási tétele – az említett körön kívül – támogatásként fogható fel. (De nincs elvi akadálya, hogy a tiszta közjavakat előállító állami tevékenység finanszírozását is a „támogatások” kategóriájába soroljuk.)

A támogatások rendkívül sokfélék és szerteágazóak. Ahhoz, hogy a fenti elvi felfogás operacionalizálható legyen, a támogatásokat részletes vizsgálatnak kell alávetnünk. Definíciójuk csak hozzávetőleges lehet, mely nem a véglegesség igényével lép fel, hanem keretet ad a témáról folytatott vitának.

Stephan Barg három dimenzióban határozza meg a támogatásokat:³

Közgazdasági meghatározás: *Olyan, a piacot torzító kormányzati intézkedés, amely vagy csökkenti egy bizonyos áru vagy szolgáltatás előállításának költségét, vagy növeli az árát.*

A támogatások közgazdasági meghatározása esetében a kiindulópont a tökéletes piaci verseny feltételezése, valamint az olyan kormányzati beavatkozások, amelyek a társadalom és a gazdaság *egészét* szolgálják. Ebből következik, hogy ha a kormány olyan intézkedést hoz,

² Keppler különbséget tesz a közjavak előállítását indokló pozitív externáliák, valamint az infrastruktúra által generált hasznok között. Ez utóbbiakat "megelőlegezett belső hasznoknak" (*anticipated internal benefits*) nevezi. Keppler 1996, 194. old.

³ Barg 1996, 28-30. old.

amely valamely társadalmi vagy gazdasági csoportnak kedvez, azt támogatásnak kell minősíteni. (Igy pl. az oktatásra fordított közkiadások a társadalom egészét szolgálják, de az építőipari dolgozók továbbképzésére elkülönített költségvetési alap már építőipari támogatásnak minősül.)⁴

Hivatkozott szerzőnk további példái még jobban érzékeltetik, hogy a támogatások közgazdasági értelmezése egy parttalan definícióba torkollik:

- az olyan import-restrikciók, amelyek csökkentik a versenyt a helyi piacokon, növelik a helyi termelők termékeinek árát
- a kutatásra és fejlesztésre fordított költségvetési támogatások az adott területeken csökkenthetik a költségeket
- ha a kormány megakadályozza, hogy a vasúttársaság felszámolja a gazdaságtalan járatokat, ezzel csökkenti a társaság hasznát és/vagy növeli az utazási költségeket (és ezáltal a konkurens közlekedési módoknak kedvez).

Ezeken az elméleti alapokon állva minden olyan állami beavatkozás, amely nem az „éjjeliőr”- vagy minimális állam jegyében történik, illetve – a „közepes” állam funkcióinak eleget téve – nem arra irányul, hogy internalizálja a negatív externáliákat és közpénzekből pozitív externáliákat gerjessen, továbbá megszüntesse a monopol-helyzeteket, támogatásnak minősül. A támogatások közgazdasági értelmezésével tehát csak egy olyan elméleti kerethez jutunk el, amely a problémák megtárgyalását elősegíti ugyan, de konkrét további fogódzókra van szükség. Az állam szerepvállalását illusztráló ábrán a fentiek jól áttekinthetők.

Fiskális meghatározás: Olyan kormányzati kiadás, vagy az általános adózás alóli mentesítés, vagy kötelezettség alóli felmentés, amely vagy csökkenti egy termék vagy szolgáltatás költségét, vagy növeli az árát.

A fiskális értelemben felfogott támogatásoknak az alábbi fajtái különböztethetők meg:

- készpénz kifizetések
- alacsony kamatú kölcsönök
- támogatott szolgáltatások
- az üzleti életnek nyújtott K+F támogatások
- a kormányzat által finanszírozott kutatások
- adókedvezmények
- képzési támogatás
- kötelezettségek kormányzati átvállalása (pl. kölcsön-garancia, gazdátlan környezeti károk felszámolása)
- kötelezettségek kormányzati előírása.⁵

Az adókedvezmények (*tax expenditures*) – szinte országtól függetlenül – az alábbi formákat szokták ölteni:

- mentesítések (azok a jövedelmek vagy kiadások, melyek kivonhatók az adóalapból)
- kedvezmények (amelyekkel csökkenthető a bruttó jövedelem)
- jóváírás (amely leírható az adóból)
- adókulcs-kedvezmény (amikor alacsonyabb adókulcs alkalmazható)
- adófizetési haladék.

⁴ Uott.

⁵ Barg, 30. old.

Környezetvédelmi meghatározás: A termékek vagy szolgáltatások áramlásából keletkező, nem kompenzált környezeti kárt környezetileg káros támogatásnak kell felfogni.

Mint látjuk, Barg környezetvédelmi definíciójában nem szerepel sem a kormány, sem a piaci mechanizmus. A környezet pusztítása során ugyanis az egyén a hasznát nem a közpénzekből, hanem a természeti tőke kárára növeli, de ez a kár végül is mindnyájunkat terhel, tehát ebben az értelemben támogatásként fogható fel.

Mivel dolgozatom témája a környezetvédelmi szempontból káros támogatások vizsgálata, a fenti dimenziók alapján a definíció valamelyest szűkíthető: azon közgazdasági vagy fiskális támogatások tartoznak bele, melyek károsan hatnak a környezetre, de a fedezetlen környezeti károkozás is támogatásnak minősül. A támogatások környezeti dimenziójú felfogásából egy nagyon általános elv következik: nem szabad megengedni az ökológiai szolgáltatások megújuló képességén felüli használatát, azért fizetni kell (a szennyező fizet elve), vagy pedig a keletkezett környezeti kárt másképpen kell internalizálni (beleértve a megelőzést is).

Dirk J. Wolfson tanulmányában a támogatásoknak egy másfajta elnevezésével találkozunk,⁶ de a lényegét illetően ezek ugyanazok, mint az S. Barg által használt kategóriák. Ő költségvetési, a költségvetésen kívüli, valamint virtuális támogatásokat (a hiányzó piacok esetében) különböztet meg. A költségvetési (*on budget*) támogatások lehetnek *explicit*ek (amikor az adott tevékenységet a költségvetés egy meghatározott összeggel támogatja), vagy *implicit*ek (amikor a csökkentett adórata, vagy az adójóváírás formáját ölti a támogatás). A költségvetésen kívüli (*off budget*) támogatás esetével állunk szemben, amikor a szabályozási politika, vagy a kereskedelmi politika révén nyújt az állam támogatást, s ezáltal a kedvezményezettek többlet-jövedelemhez (*rent*) jutnak. A szűkös környezeti javak olyan használata pedig, amely nem fedezi a károkat, a *virtuális támogatások*, vagy a *hiányzó piacok* esete.

A *European Environmental Bureau* a környezetvédelmi adóreformot propagáló kampány-anyagában a *környezetileg káros támogatásokat* az alábbiak szerint határozza meg:

„A költségvetéshez közvetlenül kapcsolódó támogatások körébe tartoznak a csökkentett adó- és ÁFA-ráták, az anyagok és inputok közvetlen támogatása, a hosszútávú marginális költségek alatt nyújtott infrastrukturális szolgáltatások, a gyorsított leírást lehetővé tevő kedvezmények, az adósságeltörlés, vagy a K+F támogatás. Ha ezek negatívan érintik a környezetet, *környezetileg káros támogatásokról*, vagy *környezetileg ellentétes hatású támogatásokról*, vagy *környezetileg perverz támogatásokról* beszélünk.”

„Sok intézkedés sorolható a költségvetésen kívüli támogatások körébe. Ezeknek első látásra nincs közvetlen kapcsolatuk a költségvetéssel, mivel vagy más termelők kereszt-támogatásából fakadnak, vagy a fogyasztók fizetik azokat. Például: a határmenti kiigazítás során keletkező árkiegészítés (vámkedvezmények és mennyiségi importkorlátozások), a piacrajutás korlátozása, a kormány által kötött kereskedelmi szerződések, és az inputok és jövedelmek közvetett támogatásának különféle módjai (rojalti koncessziók, alacsony megtérülési-ráta követelmények, felmentés környezetvédelmi előírások alól, stb.)”

„Szép számmal vannak olyan intézményi jellegű szabályozások is, amelyek támogatási jellege nem nyilvánvaló: pl. annak tilalma, hogy harmadik fél hozzáférhessen az áramszolgáltatási infrastruktúrához.”

„Végül támogatásnak kell tekinteni azt is, hogy ha nem történik meg a környezeti és társadalmi externális költségek teljes mértékű internalizálása. Erre a gazdaság minden szektorában van példa. Ezt *implicit* támogatásnak nevezzük. Ez esetben a támogatás olyan jelleget ölt, hogy mérsékli a jövőbeni környezeti felelősséget. Az ebből származó transzferek mértéke igen jelentős.”

⁶ Wolfson 1996, 55. old.

„A fenti csoportok mindegyikét fel lehet osztani (1) az outputra, (2) a nyersanyagokra és félkésztermék inputokra, (3) a tőke- és a munkaerő-inputra, a jövedelemre és profitra vonatkozó támogató intézkedésekre.”⁷

3. Pragmatikus szemlélet

Elméletileg könnyű meghúzni a választóvonalat a hasznos és a nem kívánatos támogatások között: ha a támogatás közérdeket szolgál, közjószágot szaporít, egy környezeti szolgáltatás kínálatát növeli, helyes, elfogadható. De ha a támogatás csupán ágazati és magánérdekeket szolgál, meg kell szüntetni, hogy a piaci versenyt ne zavarja, ne okozzon abban torzulást, és ne pazarolják a közpénzeket. A gyakorlatban viszonylag könnyen megállapítható, hogy mikor nem közérdeket szolgál egy támogatás, vagy egyenesen közjószágot károsít. Azt azonban az allokációs elméletből már nem lehet levezetni, hogy amikor helyes, közhasznú támogatásokról van szó, ki fedezze a támogatás költségeit. Ilyenkor a környezetpolitikának kell eldöntenie, hogy a támogatás fedezetét milyen mértékben teremtsék elő közpénzekből; a magánfedezetet pedig hogyan osszák meg a vállalatok és a háztartások között.

Szemben azokkal a közgazdákkal, akik a támogatások kérdését a politikai gazdaságtan, vagy az intézményi közgazdaságtan talajáról próbálják megítélni, a támogatások tényleges funkcióit és érdemeit kell értékelni:

- Sikeresen alkalmazhatók-e az adott cél eléréséhez (pl. a környezetgazdaságtan más eszközeihez viszonyítva)?
- Ösztönzik-e a kitűzött környezetvédelmi célok megvalósítását?
- Eléri-e a társadalmi-gazdasági játéktér azon fontos szereplőit, akiknek a befolyásolásával akarjuk megvalósítani a környezetpolitikai célokat?
- Figyelembe véve a tranzakciós költségeket – eléggé költséghatékony eszközök-e a támogatások?⁸

⁷ EEB, 13. old.

⁸ Ewringmann and Thöne, 2002, p. 10.

II. Visszásságok a támogatások EU-szabályozásában

1. Az EU támogatási politikája

Az EU közösségi politikájában nagy szerepet játszanak a támogatások. A támogatások szolgálják a strukturális átalakulást és az elmaradott térségek fejlesztését. Az EU költségvetésének több, mint 1/3-át négy olyan alap kapja meg, amelyek e strukturális politikát szolgálják:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap
- Európai Szociális Alap
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
- Halászati Orientációs Alap.

Ezeket szokás együttesen *Strukturális Alapoknak* nevezni. Miközben az európai közös piacon semmi olyan támogatásnak nincs helye, amely torzítaná a versenyt (azaz nem pozitív externáliákat generáló, közjavak előállítását célzó támogatás lenne), maga az EU hatalmas összegű alapokat működtet strukturális és vidékfejlesztési céljainak eléréséért. Fogalomrendszerünkben ez az "aktivista állam" tevékenységének felel meg. Bizonyára igaza van Ralph Dahrendorfnek amikor azt állítja, hogy a verseny az EU-ban nem monetáris, hanem strukturális probléma. Hogy a két törekvés ne ütközzön össze egymással, a strukturális és vidékfejlesztési támogatásokat közjavakat előállító intézkedéseknek kell tekintenünk.

Az EU költségvetésének fő kiadási tételei (1997-es árakon)

	1999		2003		2006	
	md euró	%	md euró	%	md euró	%
Mezőgazdaság	43,3	44,3	47,0	43,9	50,-	43,7
Strukturápolitika	36,1	36,9	39,8	37,2	42,8	37,4
Belső politikák	6,1	6,2	7,5	7,-	8,1	7,1
Külső akciók	6,6	6,7	7,1	6,6	7,6	6,6
Adminisztráció	4,5	4,6	5,2	4,9	5,5	4,8
Tartalék	1,2	1,2	0,5	0,5	0,5	0,4
Összesen	97,8	100	107,1	100	114,5	100

Forrás: Agenda 2000, 73. old.

A mezőgazdasági politika és a mezőgazdasági támogatások mindezekén kívül és felül értendő. Amint a táblázat adataiból láthatjuk, az EU költségvetésének 43-44%-át a mezőgazdasági politika emésztí fel. A strukturápolitikára pedig az EU 37%-ot költ. A mezőgazdasági politika nyilvánvalóan piactorzító, versenyszempontból nem kívánatos támogatásokat jelent, amelyek miatt az EU-t – elsősorban a *Kerns-csoport* részéről – sok támadás éri. Az 1992-es *CAP*-reform révén bevezett mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedések viszont már a közjavakat előállító, kívánatos támogatások körébe tartoznak. Ezek éves összege 2,8 md eurót tesz ki az EU 2000-2006 közötti 7 éves költségvetésében, és ehhez járul még –

szintén a KAP részeként – az új vidékfejlesztési kísérő intézkedésekre elkülönített 1,9-2 md euró (amely a halászati szektorban alkalmazott horizontális intézkedések költségeit is tartalmazza).

Az EU strukturális intézkedéseire elkülönített alapok (md euró 1997-es árakon)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Strukturális alapok	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Kohéziós alapok	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Új tagországok támogatása	-	-	-	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Előcsatlakozási alapok	-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-
Összesen	34,3*	35,2	36,-	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

*Kiigazítással = 36,1 (lásd az előző táblát!)

Forrás: Agenda 2000, 74. old.

Az EU a Strukturális Alapokkal a következő célokat kívánja szolgálni:

1. *cél:* A gazdaságilag kevésbé fejlett régiók fejlődésének elősegítése, a szerkezetváltás támogatása. (Azok az elmaradott területek tartoznak ide, melyek GDP-je nem éri el a közösségi átlag 75%-át.)
2. *cél:* Hanyatló ipari régió szerkezeti átalakítása.
3. *cél:* A tartós és ifjúsági munkanélküliség enyhítése.
4. *cél:* A munkaerő adaptációja az ipari szerkezetátalakításhoz.
5. *a cél:* A mezőgazdaság korszerűsítése és szerkezeti átalakítása; a halászat modernizálása.
5. *b cél:* Rurális (vidéki) területek fejlesztésének és szerkezeti átalakításának támogatása.
6. *cél:* Igen alacsony népsűrűségű területek fejlesztése és szerkezetátalakítása.

Ezek közül a 3-4. és az 5.a célok országos jellegűek, míg a többi a regionális fejlődést és kiegyenlítődést hivatott előmozdítani. A Strukturális Alapok döntő részét a tagországok kezdeményezésére, az általuk kitűzött konkrét célok érdekében használják fel, míg kb. 10% felhasználását a közösségi szervezetek kezdeményezik. E támogatási politika rendkívüli kiterjedtségét az is érzékelteti, hogy az EU lakosságának valamivel több, mint a fele e támogatások hatókörébe esik.

Míg a Strukturális Alapok régiókra szabottak, a *Kohéziós Alapot* azért hozták létre, hogy a kevésbé fejlett tagországok felzárkóztatását segítse elő. Ebbe a kategóriába azok az országok tartoznak, amelyek egy főre jutó nemzeti terméke nem éri el az EU átlagának 90%-át. (Az új felvételeket követően ez a kritérium változni fog.) A Kohéziós Alapból elsősorban *környezetvédelmi* és közlekedési fejlesztéseket támogatnak

A strukturális intézkedésekre fordított éves kiadások az EU GNP-jének 0,46%-ával érnek fel. Az összeg 2/3-át az 1. számú célban megjelölt feladatra költik. A többi célra rendelkezésre álló összeg enyhén csökkenő tendenciájú, s ezt a köz- és magánészközők kombinálásával próbálják meg kompenzálni. Az új tagállamok a 7 éves költségvetési időszak alatt összesen 45 md euró támogatáshoz fognak jutni, s az időszak végén a strukturális intézke-

dések költségeinek 30%-át rájuk fogják fordítani. Az évi 1 milliárdos előcsatlakozási alapok szintén a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem felzárkóztatását szolgálják.⁹

2. A 2001. évi irányelvek¹⁰

Az általános szabály az EU-ban az, hogy a támogatásokat ki kell küszöbölni, meg kell szüntetni. Meg kell akadályozni, hogy a közös piacon ne a termelők és termékeik, hanem a tagállamok támogatásnyújtó képességei versenyezzenek. Az Európai Közösség Alapszabályának 87. cikkelye szerint: „Minden olyan, a tagállamok által nyújtott, vagy állami forrásokból származó segély, bármilyen formát is öltön az, amely torzítja a versenyt, vagy annak veszélyét idézi elő azáltal, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket előnyben részesít, és befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, összeegyeztethetetlen a közös piaccal.” Ez alól a rendelkezés alól csak nagyon kevés a kivétel (ha nem számoljuk a mezőgazdaságot).

Az Európai Bizottságnak szinte kizárólagos joga van eldönteni, hogy az egyes támogatások összeegyeztethetők-e, avagy nem a közös piaccal. Ennek elbírálására szolgálnak a témára vonatkozó irányelvek és keret-előírások. A környezetvédelem területén 1974-ben született az első, a környezetvédelem által motivált támogatásokra vonatkozó irányelv. Ezt egy 1994-es, majd egy 2001-ben megalkotott követte. A legújabbat úgy nevezik, hogy *Guidelines on State Aid for Environmental Protection*, 2001 februárjában hozták nyilvánosságra és 2007 végéig lesz érvényben. Környezetvédők ezzel a dokumentummal szemben igen erőteljes kritikát fogalmaznak meg; azt állítják – és úgy tűnik, jogosan –, hogy az új irányelvek tévesen ítélik meg a közösségi minimumnál magasabb környezetvédelmi kritériumokat támaztó tagállamok azon gyakorlatát, hogy e magasabb kritériumok bevezetése során mentesítéseket és kedvezményeket alkalmaznak.

Az EU-ban előállt helyzet hasonlít ahhoz, ami a nemzetközi kereskedelem szabályozására jellemző. Korábban a GATT, majd 1994-től a WTO abbéli igyekezetében, hogy lebontsa a nemzetközi kereskedelem útjában álló akadályokat, és kiszűrje azokat a tagországi törekvéseket, amelyek nemvám-jellegű intézkedésekkel próbálják védeni a hazai termelőket, a környezetvédelmi szempontból teljesen jogos intézkedéseket is diszkvalifikálta, túlbuzgalomban azokban is importkorlátozó, a kereskedelmet akadályozó eszközöket látott. Hasonló helyzetnek lehetünk tanúi az Európai Bizottságnak a közös piacot védő törekvéseiben: a környezetvédelmi intézkedéseket gyakorta versenyellenes támogatási politikának fogja fel. Lényegében mindkét esetben arról van szó, hogy a szóban forgó nemzetközi intézmények nagy befolyású vezetői és tisztségviselői a közgazdaságtan régi, sokszor elavult értékeit és elveit vallják, egyszerűen képzetlenek és járatlanok a környezetgazdaságtanban és a környezetpolitikában, azok elvei és értékvilága idegenek számukra. Ne csodálkozzunk hát azon, ha a bizottsági érvelésben hajmeresztő következtetésekkel és logikai hiányosságokkal találkozunk.

Az új környezetvédelmi támogatáspolitikai irányelv minden olyan területre vonatkozik, amely az EK Szerződésének hatásköre alatt áll, kivéve a mezőgazdasági szektort, a kutatás-fejlesztést és a képzést. Ezek támogatási szabályairól külön előírások rendelkeznek, melyek kitérnek a támogatások környezetvédelmi vonatkozásaira is. (Kivétel mindezek alól a százezer eurót meg nem haladó, ún. *de minimis* támogatások.)

⁹ Agenda 2000, Part Three.

¹⁰ Ez és a következő pontok megírásához elsősorban Thöne [2002] és Ewringmann - Thöne [2002] tanulmányait használtam fel.

Végül meg kell jegyezni, hogy az EU-ban a Bizottság ellenőrzése alá tartozó támogatásokat *state aid*-nek, tehát állami támogatásoknak nevezik. Emögött érdemi elhatárolás áll. A Bizottságnak ugyanis nincs joga és lehetősége mindazt a megszámlálhatatlan eszközt és tényezőt elemezni, amely a versenyfeltételeket és a tagországok közti kereskedelmet befolyásolja. Hatásköre csak a tagállamok által nyújtott, az állam pénzügyi eszközeiből származó támogatásokra terjed ki. A *state aid* elnevezés - az EK-egyezmény 87/1. cikkelyének megfelelően - ezt hivatott kifejezni. A nem állami pénzügyi eszközökből származó támogatást a Bizottság már csak a piactorzító hatás szempontjából vizsgálja, és figyelmen kívül hagyja az intézkedés motivációit és céljait.¹¹

3. A szennyező fizet elv és a kiinduló helyzet kérdése

A Bizottság azon az állásponton van, hogy a versenypolitikába a szennyező fizet elv és a negatív externáliák teljes internalizálása révén célszerű integrálni a környezetvédelem igényeit. Ez adminisztratív szabályozást és a piaci eszközök használatát jelenti. Az állami támogatásról a Bizottság azt tartja, hogy az alássa a szennyező fizet elv alkalmazását, valamint a költségek csökkentése révén a szennyezőnek lehetővé teszi, hogy az ne jelentesse meg a fogyasztó felé termelésének/termékeinek környezeti költségeit. Úgy tűnik tehát, hogy a verseny védelme és a környezet védelme egyaránt a támogatások kiiktatását teszi szükségessé, s így a két cél szimultán módon követhető. A valóságban azonban nem ez a helyzet. A környezeti költségek internalizálása súlyos nehézségekbe ütközik, az érintettek ellenállása nagy, a felelősség és a szennyezéshez való "hozzájárulás" mértékét a legtöbbször – több szennyező esetében – lehetetlen megállapítani. A két cél optimalizálása a gyakorlatban így nem történhet meg szimultán módon, sőt, gyakorta mint egymással rivalizáló prioritások jelennek meg.

Továbbá: e közgazdasági-környezetgazdasági szempontból korrekt álláspont a gyakorlatban megnehezíti a környezetvédelem helyzetét. A támogatások révén ugyanis könnyebben lehet eredményt elérni, mint pl. a környezetvédelmi adózás által; a közlekedésben például hamarabb célhoz érünk, ha a tömegközlekedést és a vasutat támogatjuk, mintsem ha a magán-gépkocsi-használatot szándékozunk drágábbá tenni (az ez utóbbival szemben jelentkező erős ellenállás miatt). Persze a támogatások megvalósítása sem problémamentes: a fedezet előteremtése, a többlet-adózás megvalósíthatósága miatt. Ebben az esetben a negatív externáliák viselésének költségét valójában nem azok okozóira, hanem az egész társadalomra hárítjuk át.

A támogatási irányelvek alapvető célja a versenyhelyzet megőrzése és a torzítást okozó támogatások megszüntetése. Ezzel összefüggésben egy újabb problémát okoz az, hogy az állami támogatás általános koncepciója nem fordítható le egy az egyben a környezetvédelmi támogatás területére. Ewringmann és Thöne úgy tartják, hogy a környezetvédelemben csak azt a verseny-állapotot szabad fenntartani, amikor az árak kifejezik a környezeti elemek használatát, illetve a környezeti elemekben történt károsodás költségei azonosak. Ha viszont nem ez a helyzet, hanem a kezdeti állapotot az jellemzi, hogy a környezeti elemekhez való hozzáférés foka nagy mértékű regionális eltéréseket mutat, az ilyen verseny-állapotot nem szabad fenntartani. A szennyező fizet elvének alkalmazása rendkívül nagyfokú eltéréseket okozhat a költségekben, attól függően, hogy az adott környezet milyen állapotban van (az előző szennyezések felhalmozódása következtében), s így a további igénybevétel milyen károkat okoz. De eltérő költségekben fejeződhet ki az is, hogy milyenek a helyi elvárások a környezet megőrzésére és fenntartására vonatkozóan. Ezek a tényezők már önmagukban

¹¹ Ewringmann and Thöne, 2002, p. 11.

nagyban torzítják a versenyfeltételeket, a tényleges igénybevételtől és károkozástól függetlenül.

A Bizottság irányelvei viszont éppen ezt teszik, hiszen figyelmen kívül hagyják, hogy a "nem-internalizálás" már önmagában kedvező elbánást, azaz közvetett támogatást jelent. Ez pedig azt eredményezi, hogy a környezeti elemek használatának torzulását okozó legfontosabb elemet nem veszik figyelembe. A tagországok nyugodtan szemet hunyhatnak a környezet károsítása felett, és biztosak lehetnek benne, hogy az állami támogatás tilalmát a Bizottság emiatt nem fogja számon kérni rajtuk.

A környezeti állapot figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban Ewringmann és Thöne által megfogalmazott kritikát kétkedéssel kell fogadnunk. Egyrészt, mert a nem környezeti javakat előállító termelők számára a kiindulópont hasonlóan egyenetlen: nem egyforma a munkaerő képzettsége, a bérszínvonal, az adók és járulékok mértéke, az infrastrukturális ellátottság, a regionális és központi szabályozási politika, stb. Ezek szintén "versenytorzító" tényezők, de mégsem jut eszébe senkinek sem kifogásolni és azt követelni, hogy a Bizottság "egyenlítse ki", vagy vegye figyelembe az induló feltételeket, hiszen a beruházók e feltételek ismeretében hozzák meg allokációs döntéseiket, és a gazdálkodás lényegi eleme, hogy az eltérő adottságokat hogyan tudják javukra fordítani.

Ha ezek az egyenetlen kiinduló feltételek a környezet állapotában és terhelhetőségében jelentkeznek, szerintem természetesnek kell venni, hogy ha a beruházó úgy dönt, hogy a túlzottan igénybe vett környezetben fog tevékenykedni, akkor azzal is számolnia kell, hogy a szennyező fizet elv ilyen helyzetben számára nagyobb kötelezettséget vagy magasabb költségeket fog jelenteni.

Az a kifogás viszont az említett szerzők részéről vitán felül jogos, hogy az országonkénti eltérő környezeti követelmények eleve torzítják a versenyfeltételeket, s a minimális közösségi előírások e torzítást messze nem küszöbölik ki.

4. Kedvezmények és mentesítések

Az új, 2001-es irányelvek szigorúbbak a korábinál: most már nem alkalmazható beruházási támogatás azzal az indokkal, hogy az érintett vállalatok, ágazatok meg tudjanak felelni az uniós előírásoknak. Ezzel szemben viszont jogosult a támogatás akkor, ha egy ország egy adott területen az EU-követelményekhez képest *szigorúbb* követelményeket támaszt. Azaz: *a szigorúbb környezeti követelmények megvalósításához az állami támogatás felhasználható.*

Elfogadott az állami támogatás akkor is, ha azt arra való *ösztönzésként* használják fel, hogy a közösséginél szigorúbb követelményeket bevezető országban a szennyezők (vagy környezet-használók) képesek legyenek azoknak megfelelni. Jogosult a támogatás azon formája is, amikor a megújuló energiák termelésére csökkentett mértékű környezetvédelmi adórátát alkalmaznak, vagy mentesítik az adózás alól, hiszen a szóbanforgó környezetvédelmi adó célja éppen a nem-megújuló energiatermelés megadóztatása.

Gyakori eset – sőt, ez jellemző –, hogy ha egy ország környezetvédelmi energiaadókat vezet be, mentesítéseket vagy erőteljes tompításokat alkalmaz energiaigényes ágazatai esetében, hogy azok ne kerüljenek versenyhátrányba azon országok termelőivel szemben, ahol nem alkalmaznak ilyen adókat. Ezek a mentesítések és kedvezmények nyilvánvalóan az állami támogatás kategóriájába tartoznak. Ilyenkor azonban a Bizottság hajlandó eltekinteni a támogatás diszkvalifikálásától bizonyos feltételek mellett és időkorlátokon belül, hiszen azt úgy tekinti, mint a környezetvédelmi energiaadó bevezetésének az „árát”, amely környezetvédelmi energiaadó – lásd a fentebbi logikát – magasabb környezetvédelmi követelményeket valósít meg. (A problémát e bizonyos feltételek és időkorlátok okozzák.)

Ha beruházási támogatás nem is adható abból a célból, hogy egy termelő meg tudjon felelni a felemelt uniós követelményeknek, *működési támogatás nyújtására ilyenkor van lehetőség*. Ez az adómentesítés vagy -csökkentés formáját öltheti, öt éven át. A kedvezmény az első évben 100%-os is lehet, de az ötödikben zéróra kell csökkennie.

Kedvező lehet az elbírálás akkor is, *ha az adó közösségi szinten nem harmonizált*. Akár tíz évre szóló, mindvégig teljes (azaz nem degresszív) működési támogatást is kaphatnak adókedvezmény formájában azok a termelők, akik a kormányval kötött megállapodásban környezetvédelmi célok megvalósítását vállalják. De e kedvezményt megállapodás nélkül is megkaphatják, ha legalább fizetik az adó 20%-át. A korlátozás olyan vonatkozásban áll fenn, hogy a termelő szféra *egészére* nem nyújthatók ilyen kedvezmények, mert az az adó ösztönző hatását teljesen kiküszöbölné.

Mindenesetre nem mindegy, hogy az adócsökkentéseket ki igyekszik korlátozni: ha a tagország, azt rendbenlévőnek kell tekintenünk. De vissza a helyzet, ha a Közösség akarja korlátozni a tagországot abban, hogy az egyoldalúan bevezetett környezetvédelmi adó alól mentesítéseket adjon. Az új környezetvédelmi támogatáspolitikai irányelveket *Michael Thöne* az alábbi kritikával illeti:

1. hátráltatják, hogy a tagországok progresszív környezetpolitikát folytassanak, ami által javíthatók lennének a Közösségnek a „legkisebb közös nevező” mentén kialakult sztenderdjei;
2. a közös piacon folyó verseny nem kívánatos formáját támogatják;
3. nem veszik figyelembe, hogy a Közösség hatásköre korlátozott, és beavatkoznak a tagországok olyan ügyeibe, ahol azoknak kizárólagos joguk van környezetpolitikájuk alakítására és az azt szolgáló eszközök kiválasztására.¹²

Ha egy tagország a nem harmonizált adók vonatkozásában saját adót vezet be, a Bizottság azon országok vállalatait, ahol nincs ilyen adó, nem tekinti preferált helyzetben lévőnek. Ezt a logikát nehéz megérteni. Az irányelvek szerint a versenyfeltételek ezáltal nem torzulnak, s a kereskedelmet ez nem érinti. Ha pedig ez így van, akkor mi indokolja, hogy az adót alkalmazó országban az adó alól mentesített, vagy csökkentett rátát fizető vállalatokat a Bizottság preferált helyzetben lévőnek minősítse?

Ezzel szemben azok a tagállami intézkedések, amelyek a fő piaci torzulás mérséklésére törekszenek, mégis a közösségi támogatási tilalom hatálya alá esnek, ha közben kivételes elbánásban részesítik egyes, a versenynek leginkább kitett ágazataikat vagy vállalataikat.

Hogy állami támogatásról, vagy többlet környezetvédelmi kiadásról van-e szó, azt viszonylag objektíven, számszerűen el lehet dönteni: ha a tagországi magasabb követelmény teljesítése a kedvezménnyel vagy mentesítéssel együtt is többbe kerül a szennyezőnek, mint a harmonizált közösségi jogszabálynak való megfelelés, akkor nyilvánvaló, hogy szó sem lehet állami támogatásról, annak ellenére, hogy a Bizottság azt úgy ítéli meg.

Ez a téves közösségi politika igen erőteljes negatív ösztönzést fejt ki a tagállamokra abban az irányban, hogy *ne hozzanak a közösségi szinthez képest szigorúbb környezetvédelmi intézkedéseket*. Ez a fajta bizottsági ellenőrzés semmilyen hatással nincs a versenytorzítás legfontosabb okára, miközben alkalom adtán még csökkentheti is e torzítás felszámolását célzó tagállami intézkedések hatását.

És egy újabb kérdés: a tagországok kiotói vállalásai igen nagy mértékben eltérnek egymástól. Miért ne adna a Bizottság lehetőséget arra, hogy a jóval nagyobb terheket vállaló tagországok rugalmasan alkalmazzák környezetpolitikai eszközeiket a cél elérése érdekében?

¹² Thöne 2002, 4. old.

A tagországi és a bizottsági megítélés eltérő: a tagországok az adókedvezmények nyújtásának *ösztönző* aspektusát hangsúlyozzák, míg a Bizottság *adaptációs* szempontból tartja indokoltnak azok nyújtását, s ezért azt csak átmeneti intézkedésnek fogadja el. A tagországi álláspont szerint a nem harmonizált adó bevezetése mindaddig hátrányos helyzetbe hozza az adott ország vállalatait, amíg ezt az adót a többi ország nem alkalmazza, tehát a Bizottságnak az adókedvezmény időkorlátját nem arra tekintettel kell megállapítania, hogy vajon a kedvezményben részesülő ágazatok és vállalatok mikor lesznek képesek megfizetni az adó teljes mértékét, hanem a kedvezményt mindaddig jogosnak kell elfogadni, amíg a többi ország nem vezet be hasonló adókat. Vagy másképpen: a kedvezmény mindaddig jogosult, amíg más tagországokban a szennyező fizet elvét alacsonyabb szinten valószínűsít meg, azaz, amíg az torzíja a versenyt.

Az ugyan igaz, hogy az adózó vállalatok egy idő múltán "megszokják" a többletköltséget, s műszaki fejlesztéssel, racionalizálással vagy egyéb módon "kitermelik" az adót; de mindez nem változtat azon a helyzeten, hogy a közös piacon őket magasabb teher sújtja.

Korábban, egy más kontextusban a Bizottság már elismerte ezt a problémát. 1991-ben, a Tanácsnak írt levelében, amikor közösségi szintű CO₂-adó bevezetését javasolta, az európai cégek versenyhátrányát kiküszöbölendő a következő álláspontra jutott: "Mivel egy ilyen adót egyelőre csak az Európai Közösség fog alkalmazni, meg kell akadályozni, hogy annak közgazdasági költségei azokat az energia-intenzív termelési folyamatokat terheljék, amelyeknek magas az arányuk a nemzetközi kereskedelemben. (...) Mindaddig, amíg a Közösség legfontosabb versenytársai nem alkalmaznak hasonló intézkedéseket, figyelembe kell venni a mentesítés lehetőségét."¹³ Annak idején a Bizottság legkedvezőbb elbánásnak "zéró adórátát" javasolt, időkorlátozás nélkül, mindaddig, amíg a Közösség versenytársai szintén nem alkalmazzák a CO₂-adót.

Az akkori helyzet teljesen analóg a mostanival; a különbség az, hogy akkor a Közösség és a nem-tagországok viszonylatában, most pedig a tagországok között jelentkezik ez a probléma. Nyilvánvaló, hogy az lenne logikus, ha a Bizottság korábbi álláspontját a jelenlegi helyzetre is alkalmazta volna a támogatási irányelvekben.

Pikáns jelenség, hogy a Bizottság a közösségi támogatásokra nem ugyanazokat a kritériumokat alkalmazza, mint a tagországiakra. Ez a helyzet pl. a *Life*-programmal. Az irányelvekben a 73. cikkelyben még jogilag is alátámasztják az eltérő gyakorlatot: "magasabb fokú állami támogatás nyújtható annak érdekében, hogy elősegítsék a közös európai érdekek megvalósítására hivatott programokat".¹⁴

5. A tagállami és bizottsági kompetenciák ütközése

A Bizottság álláspontja jogilag is kifogásolható: a Bizottság a verseny védelme érdekében olyan kiegészítő tagállami intézkedéseket támad meg, amelyek nem veszélyeztetik a Közösség kötelező környezetvédelmi előírásait (sőt, azoknak egy magasabb szintjét törekszenek megvalósítani). Ezzel kétségbe vonja a tagállamok azon jogát, hogy ők maguk szabják meg a kiegészítő környezetpolitika eszközeit. Ez nem más mint a *szubszidiaritás elvének megsértése*. Holott a nem harmonizált területeken a tagországok kizárólagos jogokkal rendelkeznek. A támogatáspolitikai irányelvek a környezetvédelem területén ezt a jogot súlyosan megsértik. A sérelem annál inkább súlyos, mivel azt a Bizottság követi el, amelynek egyáltalán nincs ilyen joga, nem pedig a Tanács. Az Egyezmény 175. cikkelye kimondja, hogy csak a Tanács szabhat meg egyhangúan olyan intézkedéseket, amelyek lényegesen

¹³ Thöne, 5. old.

¹⁴ Ewringmann and Thöne, 2002, p. 20.

befolyásolják a tagországok azon választását, hogy milyen energiahordozókat használjanak és hogyan alakítsák energiafelhasználásuk összetételét. Ezzel szemben a Bizottság megpróbálja a megújuló energiák fejlesztésére szolgáló tagországi támogatásokat maximálni.

A helyzet jogi fonákságára utal az is, hogy a Bizottságnak nincs joga elrendelni egy környezetvédelmi adó bevezetését valamely tagországban, s ennél fogva arra sincs lehetősége, hogy közbeavatkozzon, ha egy környezetvédelmi adót nem vetnek ki. Miért lenne hát joga ahhoz, hogy akkor avatkozzon közbe, ha egy ökoadó kedvezményekkel vezetnek be egyes ágazatokban vagy vállalatoknál? A kedvezmény nem azt jelenti, hogy a kedvezményezett kevésbé lesz megterhelve, mint korábban, az adó bevezetése előtt. A külföldi vállalatokhoz képest senki sem kedvezményezett, és a kereskedelmet az intézkedés nem befolyásolja.

Az adókedvezmény tehát tagállami ügy, s abba a Bizottságnak nem lenne joga beleavatkozni. A bizottsági álláspontot nemrégiben egy európai bírósági határozat is megtámogatta, így könnyen meglehet, hogy e téren 2007-ig (amíg a jelenlegi irányelvek érvényben vannak) már nem lesz változás. A megoldás ennél fogva a környezetvédelmi adók harmonizálása lenne. Eltekintve most attól, hogy a konkrét helyzetben annak mi a valószínűsége, a harmonizálás sem ad megnyugtató megoldást, ugyanis a harmonizálás mindig a legkisebb közös nevező mentén történik, s így változatlanul fennáll a dilemma, hogy aki gyorsabban szeretne haladni, a Bizottság támogatásokat ellenző politikájával találja magát szemben. (Legalább is, ha mentesítéseket és kedvezményeket alkalmaz.)

A közösségi környezetvédelmi támogatási irányelveknek tehát el kellene fogadniuk a mentesítéseket és kedvezményeket, ha a tagországi követelmények túlmutatnak a közösségi harmonizált minimum-követelményeken. A helyzetet csakis abból a szempontból lenne szabad megítélni, hogy a még kedvezményekkel és mentesítésekkel könnyített tagországi rendszer is nagyobb követelményeket támaszt a közösséginél, s ezért kielégíti az alapvető versenykövetelményt, nevezetesen, hogy a versenyt elsősorban a környezeti károk nem-internalizálása torzítja.

Az 1996-os Amszterdami Egyezmény tárgyalása során a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy minden olyan közösségi dokumentumot környezetvédelmi hatásvizsgálatnak fog alávetni, amelynek jelentősebb környezeti következményei lehetnek. A környezetvédelmi támogatási irányelvek esetében ez nyilvánvalóan nem történt meg.

6. A hiányosságok okai

Annak okait, hogy a támogatások környezetvédelmi megítélésében a Bizottság ilyen súlyos hibákat vét, Ewringmann és Thöne az alábbikkal magyarázza:

1. A hagyományos támogatások közgazdasági értékelésekor már működő piacokról van szó; az a feltételezés érvényesül, hogy a piacok torzításmentesen működnek, s a támogatások ezen idilli piacokat zavarják. A támogatásokat korlátozó politikának tehát a meglévő piaci állapotokat kell védeniük. A hibát akkor követik el, amikor az erre vonatkozó kritériumokat közvetlenül átviszik a környezetvédelmi, vagy környezetvédelmi indíttatású támogatások esetére. Ekkor viszont nem működő, vagy externáliákkal torzított piacokkal állunk szemben. Ezeket a piacokat nem védeni kell a támogatások ellen, hanem ellenkezőleg, be kell avatkozni. A be nem avatkozás a torz vagy hiányos piacok védelmét jelenti, amikor azok jutnak versenyelőnyhöz, akik minél nagyobb mértékben károsítják a természetet, a környezeti elemeket. Pigoui értelemben az externáliáktól terhes, de beavatkozástól mentes piac "a krónikus állami támogatás állapotában leledzik". Tehát eleve téves a kiindulási pont, a

viszonyítási alap. Ráadásul nem tesznek különbséget a környezetvédelmi célú támogatás, és aközött a támogatás között, amikor a környezetvédelmi adó terhének a csökkentése a cél.

2. Az előbbiekből következik, hogy miközben a hagyományos esetekben az állami aktivitás az, amely a nem kívánatos támogatást és a piaci torzulást okozza, a környezetvédelem esetében ennek fordítottja, az állami *inaktivitás*, a beavatkozás elmaradása okozza a problémát.
3. Meglehetősen homályos az állami beavatkozás és a verseny közötti összefüggés; a beavatkozás funkciói sokszor tisztázatlanok, különösen az európai versenyjog vonatkozásában.
4. Tisztázatlanok a tagállamok, a régiók, a Közösség és a Bizottság közötti hatáskörök. A hatáskörök eredeti megosztása a közös-piaci verseny és a tagállami jogok tekintetében világos volt, de egy olyan folyamat játszódott le, amikor a Bizottság egyre nagyobb mértékben beleszólt a nem közös-piaci ügyekbe, holott a strukturális és ágazati politikák döntően a tagállamok kezében maradtak. A támogatások ellenőrzése tekintetében e hatásköri összeütközés nyilvánvaló.

III. Mezőgazdasági támogatások

1. A mezőgazdasági támogatások nagysága és összetétele

Az OECD-országokban a környezetileg káros támogatások legnagyobb mértékben a mezőgazdaságot jellemzik. Habár ezek volumene csökkenő, de 1996-ban még mindig a GDP 1,3%-át tették ki. Ennek a hatalmas összegnek a döntő része környezetileg káros támogatás.

Az OECD-ben a termelőknek egyénenként juttatott agrártámogatásokat PSE-ben mérik (*Producer Subsidy Equivalents*)¹⁵. A PSE két elemből tevődik össze. A nagyobb hányadot, a piaci ártámogatások költségét a fogyasztók a világgpiacnál magasabb hazai élelmiszerárak megfizetése révén viselik. A költségvetési támogatásokat a mezőgazdasági termelőkhez eljuttatott éves pénzügyi átutalások képezik. (Ide tartozó tételek: a termelési támogatások, az inputok támogatása, a „történelmi jogosultságú” kifizetések, stb.)

A termelőknek nyújtott kollektív támogatások lehetnek K+F kifizetések, felügyelet és ellenőrzés, közvetett kedvezmények (pl. kamatsökkentés) és egyéb költségvetési kifizetések, pl. amelyek a szektor egészének termelési feltételeit javítják).

A *Total Transfers* (vagy *Total Support Estimate*) kategóriájába a PSE-n kívül egyéb költségek is beletartoznak, pl. az intervenciók jellegű készletezés költségei. A *CSE* (*Consumer Subsidy Equivalents*)¹⁶ azt fejezi ki, hogy a mezőgazdaságnak juttatott támogatásokból mekkora hányad lesz a fogyasztóké. (A dolog jellegénél fogva ez rendre negatív szám.)

Agrártámogatás az OECD-országokban (md USD)

	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001
Teljes termelési érték (a farmok kapujánál)	575,6	672,4	686,8	667,6	662,8
Teljes fogyasztási érték (a farmok kapujánál)	533,6	608,1	610,7	606,7	605,8
Termelői támogatás (PSE)	238,9	248,3	272,6	241,6	230,7
- piaci ártámogatás	184,5	160,1	181,8	153,4	145,3
- költségvetési átutalás	54,4	88,2	90,8	88,2	85,4
- PSE %	38	33	35	32	31
Ált. szolgáltatási támogatás (GSSE)	41,4	55,1	57,4	53,9	53,8
- GSSE a TSE %-ában	13,7	16,7	16,1	16,8	17,3
Fogyasztói támogatás (CSE)	-168,7	-153,8	-176,2	-148,1	-137,1
- CSE %	-33	-26	-30	-25	-24
Teljes támogatás (TSE)	302,1	329,6	356,6	321,1	311,-
- fogyasztói transzferek	202,2	182,5	207,5	175,9	164,2
- adófizetői transzferek	117,3	171,1	174,2	169,-	170,1
- költségvetési bevétel	-17,5	-24,1	-25,1	-23,8	-23,4
TSE a GDP %-ában	2,3	1,3	1,4	1,3	1,3

Forrás: OECD 2002, 158. old.

¹⁵ Újabbban, az OECD 2002-es kiadványában: *Producer Support Estimate*.

¹⁶ Újabbban, az OECD 2002-es kiadványában: *Consumer Support Estimate*.

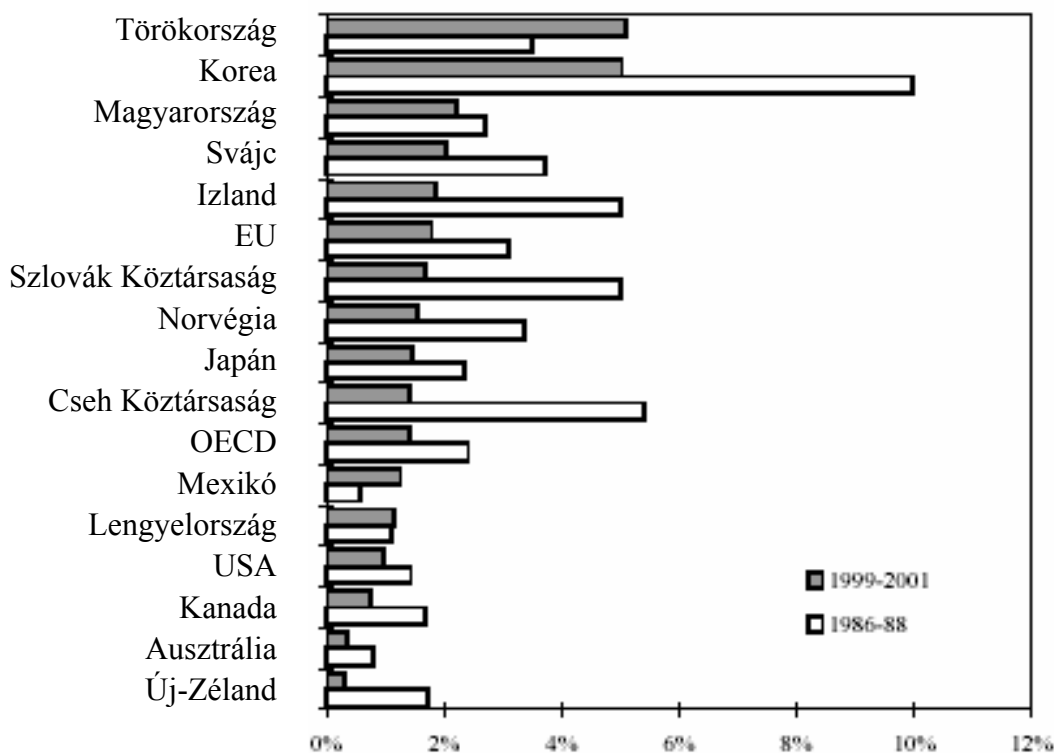
2001-ben az összes mezőgazdasági támogatás (TSE) 311 md \$ volt (347 md euró), melynek a 3/4 részét a termelők kapták meg, 1/4 része pedig a mezőgazdasággal kapcsolatos szolgáltatások fejlesztését szolgálta (infrastruktúra, marketing, stb.). Ez az összeg a GDP 1,3%-át tette ki, és 10 milliárddal kevesebb volt, mint 2000-ben. (1986 és 88 között egyébként a nemzeti termék 2,3%-ával volt egyenlő.)¹⁷ A teljes mezőgazdasági transzferek összege megközelítette a 350 md dollárt, ami az OECD GDP-jének 2%-át jelentette.¹⁸

A termelőknek nyújtott támogatás (PSE) a teljes farmbevételek 31%-a volt, hasonlóan a 2000. évihez (és szemben az 1986-88 közötti 38%-kal). A hosszú távú csökkenést a világpiaci áremelkedések okozzák. (Az OECD-ben termelt termékek árai 2001-ben még mindig 31%-kal a világpiaci árak fölött voltak; a 80-as évek közepén 58%-kal.)

A termelői támogatás nagyobb részét, 2001-ben a 69%-át a piaci ártámogatások tették ki, melyek aránya 1986-88-ban 82% volt. A kormányzati intervenciókból származó bevételek aránya csökkent. A farmerek bruttó bevétele 2001-ben átlagosan 45%-kal magasabb volt annál, mint amit a világpiaci ár mellett és támogatás nélkül kaptak volna. (Ez a mutató 1986-88-ban még 62% volt.)

Ezek az átlagos számok az egyes országokban igen nagy szóródást mutatnak. A PSE Új-Zélandon csak 1%, Ausztráliában 4%, Izlandon, Japánban, Koreában, Norvégiában és Svájcban viszont 60% fölötti. Az EU-ban a PSE 35%-os, a csatlakozó országokban pedig 20% alá esett (Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovákiában és Törökországban). Úgyszintén 20% alatti és körüli Mexikóban, Kanadában és az Egyesült Államokban.

Összes agrártámogatás az OECD-ben (TSE) (a GDP%-ában)

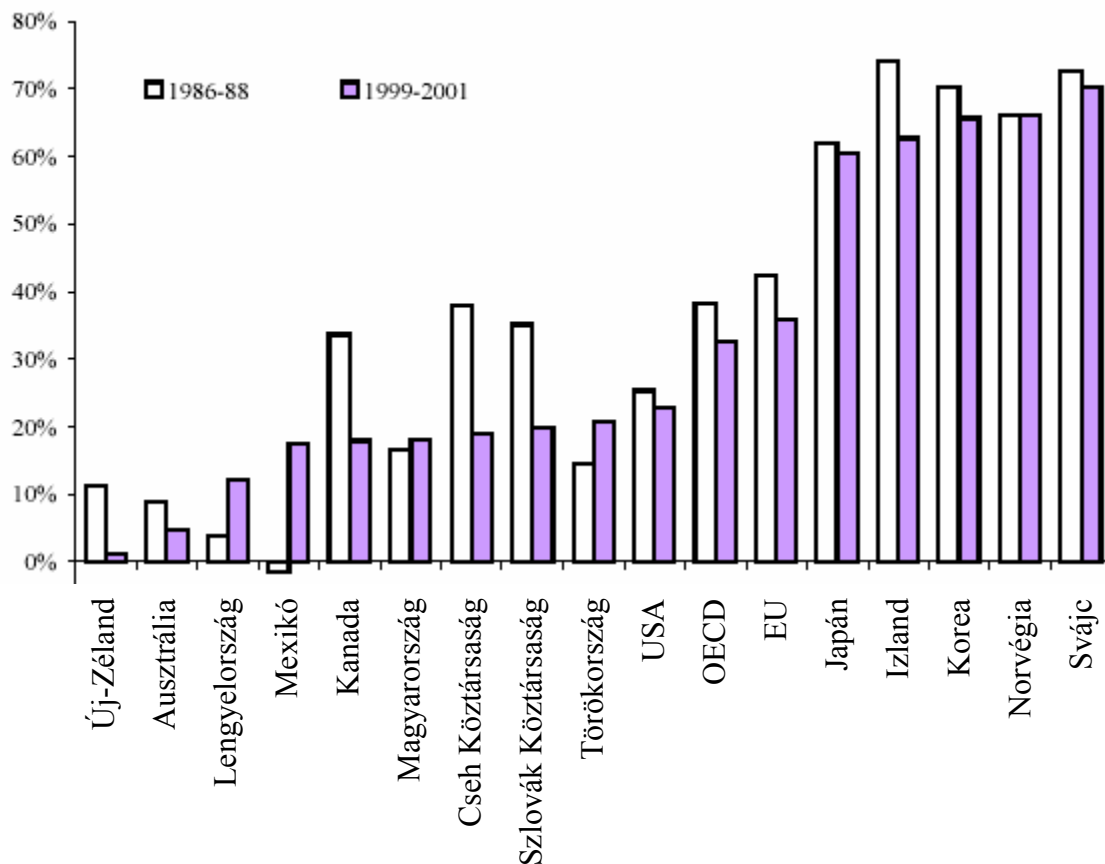


Forrás: OECD 2002, 33. old.

¹⁷ Forrás most és a továbbiakban: OECD 2002.

¹⁸ Legg, 118. old.

**Termelői támogatások (PSE) az OECD-ben
(a bruttó farm-bevételek %-ában)**



Forrás: OECD 2002, 26.

Ami pedig a mezőgazdasági termékekre vetített támogatásokat illeti: a PSE nagyobb, mint 80% a rizsnél, 55%-os a juhhúsnál, 45% a cukorra és tejure, 36% a búzánál és marhahúsnál. 15 és 30% közötti a baromfira, disznóhúsra, olajosmagvakra és kukoricára. A tojásnál és gyapjúnál kevesebb 10%-nál.

A cukor, a tej és a rizs esetében az összes támogatás piaci ártámogatás jellegű, ami a leginkább torzítja a piacot és a termelést.

A hosszútávú összehasonlításból egyértelmű trendváltás rajzolódik ki: csökken a támogatás, kisebb az okozott környezeti terhelés és hatékonyabb a termelés. Ez a GATT majdnem 10 évig tartó uruguayi körtárgyalásainak köszönhető.

A mezőgazdasági támogatások egy sajátos formája az *exporttámogatás*, melynek 90%-a az Európai Unióra esik. A WTO határozott célja ennek a támogatási formának a csökkentése. A trend a kilencvenes évek közepe óta ennek megfelelően egyértelműen csökkenő. A dolognak sajátos hazai vonatkozása van. Az OECD 2002-es kiadványa *megrója Magyarországot*, amiért ez volt az egyetlen ország, amely túllépte export-támogatási lehetőségeit azáltal, hogy olyan termékek kivitelére is támogatást adott, amelyeket előzetesen nem engedélyeztetett.¹⁹

¹⁹ OECD 2002, 49. old.

2. Hazai agrártámogatások

A rendszerváltás előtt a magyarországi agrártámogatások aránya az Európai Unióéhoz hasonlóan magas volt (2,7%). Ezt követően ugyan csökkent, de kevésbé, mint az EU-ban, vagy az OECD egészében, s így a kilencvenes évek végén és az új évtized elején már sokkalta magasabb volt annál. 2001-ben viszont erőteljes törés történt, s jelenleg a GDP-hez mért hazai, európai-uniós és OECD-támogatások ugyanazon a szinten állnak (1,3-1,4%).

Mivel azonban a mezőgazdaság aránya Magyarországon jóval nagyobb, mint a fejlett ipari országokban, a GDP-hez mért azonos támogatási arány mögött a termelőknek nyújtott lényegesen kisebb mértékű támogatások állnak. Ezt a PSE (Producer Support Estimate) százaléka fejezi ki, mely mutató azt jelenti, hogy a farmereknek nyújtott támogatás (ebben nincsenek benne az agrárszektor általános támogatásai) mekkora hányadát képezi bruttó bevételüknek. Táblázatunkból egy erősen hullámzó kép bontakozik ki. Míg az OECD átlagában a farmerek bruttó jövedelmének 38%-ról 31%-ra csökkenő részét teszik ki az állami támogatások, az EU-ban pedig 42-ről 35%-ra csökkent ez az arány, Magyarországon a 80-as évek második felében 17% volt, a 90-es és 2000-es évek fordulóján ahhoz hasonlóan 18%, 1995-97-ben 10%, 1999-ben felemelkedett 23%-ra, majd 2001-ben lesüllyedt 12%-ra. Akármelyik periódust is nézzük, a mi gazdálkodóink támogatottsága jóval alacsonyabb, mint a fejlett ipari országok gazdáéi.

A hazai agrártámogatások nemzetközi összehasonlítása (%)

	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001
Az összes agrártámogatás (TSE) a GDP %-ában					
OECD	2,3	1,3	1,4	1,3	1,3
EU	2,6	1,5	1,6	1,4	1,4
Magyarország	2,7	2,2	2,9	2,5	1,4
Agrártermelői támogatások aránya (PSE %)*					
OECD	38	33	35	32	31
EU	42	36	39	34	35
Magyarország	17	18	23	20	12
Fogyasztói teher (CSE %)**					
OECD	-33	-26	-30	-25	-24
EU	-39	-31	-38	-28	-27
Magyarország	-11	-9	-15	-11	-2

Megjegyzések:

*PSE: A farmerek támogatása bruttó bevételük százalékában.

**CSE: Mekkora terhet (implicit adó) jelent a fogyasztóknak az agrártermékek piaci ártámogatása.

Forrás: OECD 2002, 158, 187, 190. old.

Ennek megfelelően a fogyasztói árakkal történő támogatás miatti fogyasztói teher (implicit adó) mértéke is jóval alacsonyabb nálunk, mint az OECD-ben, és különösen az EU-ban. A táblázat alsó traktusából kiolvasható, hogy általában 9-11%, 1999-ben 15%-ra nőtt, de 2001-ben az alig érzékelhető 2%-ra süllyedt.

A 2001. év más vonatkozásban is okoz meglepetést: miközben az OECD-ben a termelői agrártámogatások lényegesen nagyobb hányadát mindig az ártámogatások teszik ki (a költségvetési kifizetésekkel szemben), Magyarországon ebben az évben fordított arány érvé-

nyesült. Márpedig a 2001-ben a nem a termelőknek nyújtott, általános (infrastrukturális, készletezési, stb.) támogatások is majdnem felére csökkentek.

Ezzel szemben a termények utáni költségvetési kifizetések 2001-ben majdnem megkétszereződtek, ami viszont kevés volt ahhoz, hogy ellensúlyozza a piaci ártámogatás csökkenését. A kettő együttes aránya a 2000. évi 65%-ról 30%-ra süllyedt 2001-ben. A termények utáni költségvetési kifizetések nagyban torzítják a termelési és kereskedelmi feltételeket és a legkevésbé hatékonyan szolgálják a jövedelem-transzfert. Ezért ennek a támogatási formának a hazai előtérbe kerülése mindenképpen kedvezőtlen.

A kedvezőtlen 2001. évi hazai fejlemények azt eredményezték, hogy a magyar gazdálkodók által kapott árak csak 1%-kal voltak magasabbak a világgpiaci áraknál (miközben egy évvel korábban a különbség még 12% volt.) A dolog másik oldala viszont kedvező: a fogyasztói árak együtt mozognak a világgpiaci árakkal, s így a fogyasztók a farmok kapujában világgpiaci árat fizettek a termékekért.²⁰

„A környezetvédelmet és a vidék fejlesztését elsősorban a tőkejuttatás, a kamattámogatás és az adókedvezmények szolgálják. A talajeróziót korlátozó gazdálkodási technológiákat alkalmazó farmereknek juttatott támogatás és a hagyományosról az organikus gazdálkodásra áttérő gazdálkodók támogatása a két fő környezetpolitikai eszköz.”²¹

Agrártámogatások Magyarországon (md Ft)

	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001
Teljes termelési érték (a farmok kapujánál)	429,-	1177,8	1074,5	1200,8	1258,-
Teljes fogyasztási érték (a farmok kapujánál)	362,4	1065,5	885,-	1181,4	1130,1
Termelői támogatás PSE)	73,7	232,2	272,8	257,4	166,3
- piaci ártámogatás	54,7	110,5	161,1	150,9	19,5
- költségvetési átutalás	19,-	121,7	111,7	106,5	146,8
- PSE %	17	18	23	20	12
Ált. szolgáltatási támogatás (GSSE)	6,7	52,-	55,6	63,7	36,7
- GSSE a TSE %-ában	8,2	18,2	16,9	19,7	18,1
Fogyasztói támogatás (CSE)	-40,-	-96,1	-134,7	-133,3	-20,3
- CSE %	-11	-9	-15	-11	-2
Teljes támogatás (TSE)	81,6	285,-	329,4	322,6	202,3
- fogyasztói transzferek	39,8	79,7	119,6	123,2	-3,7
- adófizetői transzferek	40,2	208,5	210,-	206,2	209,3
- költségvetési bevétel	1,5	-3,2	...	-6,9	-2,7
TSE a GDP %-ában	2,7	2,2	2,9	2,5	1,4

Forrás: OECD 2002, 190. old.

²⁰ OECD 2002, 112. old.

²¹ OECD 2002, 110. old.

3. A környezetvédelmi szempontok megjelenése az EU mezőgazdasági támogatási rendszerében²²

(a) Az 1992-es KAP-reform agrár-környezeti kísérő intézkedései

Az EU költségvetésének messze a legnagyobb tételét az agrártámogatások adják: általában 44-45%-ot tesznek ki. Ugyanakkor köztudott, hogy a Közösség élelmiszer-termelése jóval meghaladja saját igényeit, s a világgiazi túlkínálat miatt e feleslegek csak nehezen vagy vesztéssel értékesíthetők. A mezőgazdasági tevékenység intenzív, iparszerű formái igen csak megterhelik a környezetet, s így valójában e hatalmas összegű támogatások a környezet tisztítását szolgálják (ahelyett, hogy elősegítenék a kultúrtáj megőrzését, továbbá egy nagy hagyományokkal rendelkező társadalmi réteg és az általa képviselt értékrend és életmód fennmaradását).

Az agrár-környezetvédelem megjelenése az 1992. évi CAP²³ reformhoz fűződik. Az úgynevezett „Kísérő Intézkedések” egyikeként, a 2078/92 EU rendelet szabályozta ezt a területet. Az alkalmazás részletes szabályait az ezt kiegészítő 746/96 EU rendelet tartalmazza. A környezetvédelmi és tájmegőrzési intézkedések menülistájából a tagállamok az ország sajátosságainak megfelelően alakíthatták ki saját agrár-környezetvédelmi programjukat.

A 2078/92. szabályozás 2. cikkelye alapján a következő tevékenységek részesülhettek támogatásban:

- természetkímélő gazdálkodás: a környezet és a természeti erőforrások védelmével összhangban lévő gazdálkodási módszerek alkalmazása, a tájjelleg és a tájképi értékek fenntartása, valamint a kipusztulás által veszélyeztetett helyi állatfajták *in situ* fenntartása;
- extenzifikáció: ezen belül a műtrágya és növényvédőszer felhasználás csökkentése, vagy az alacsony szint fenntartása, illetve az organikus gazdálkodásra vagy az extenzívebb kultúrák termesztésére való áttérés, illetve annak folytatása, szántó extenzív gyepé alakítása, az egységnyi takarmánytermő-területre jutó juh- és szarvasmarha állomány csökkentése;
- a felhagyott szántó, gyep és erdő területek kezelése;
- a mezőgazdasági művelés hosszú távú felhagyása környezetvédelmi célok érdekében: különösen élőhelyek vagy természeti parkok létrehozása vagy a hidrológiai rendszerek védelme érdekében;
- a közösségi célokat és pihenést szolgáló területek fenntartása, továbbá
- a fenti programokhoz kapcsolódó továbbképzések a gazdálkodók számára.

A 2078/92 EU szabályozás tehát a tájfenntartás és a környezetvédelem követelményeinek megfelelő mezőgazdálkodás támogatását biztosító, olyan európai alapidokumentum, amely alapvetően meghatározta a 90-es évek fejlődési folyamatait. Fő célkitűzései összefoglalva a következők voltak:

- az EU-n belüli mezőgazdasági termelés további mérséklése,
- környezetorientált mezőgazdálkodás elősegítése a gazdák közvetlen támogatásával,
- a mezőgazdasági üzemek tevékenységi körének kiszélesítése, diverzifikálása.

²² Ez a pont Ángyán-Menyhért 1997, Ángyán és mások 1997, Elek-Kulifai 1997, Podmaniczky és mások 1999 és Szakál Ferenc 1999 tanulmányai felhasználásával készült.

²³ Angolul *Common Agricultural Policy (CAP)*, magyarul Közös Agrárpolitika (KAP).

A finanszírozás e területeken a szubszidiaritás* elvének megfelelően kiegészítő jellegű volt, vagyis a támogatott területeken a saját nemzeti hozzájárulást egészítette ki az EU az első célcsoporthoz tartozó területeken (ahova Magyarország egész területe is tartozna) az összköltség 75 %-áig, egyéb területeken annak 50 %-áig. Nézzük néhány EU tagország példáján ennek gyakorlati megvalósulását, amit táblázatban foglaltunk össze.

A környezetbarát, alkalmazkodó, extenzív és a természetes életteret védő mezőgazdálkodás támogatásának néhány eleme három EU tagországban 1996-ban

Támogatási prioritások	A támogatás mértéke (euro/ha) 1 euro –260 Ft		
	Németország	Franciaország	Ausztria
1) Műtrágyahasználat elhagyása	64	125	48
2) Peszticidhasználat elhagyása	64	100	125
3) Mindkettő (1+2) elhagyása	106	150	241
4) Áttérés biológiai gazdálkodásra (első 3 év)			
- gyepen	106	125	181
- szántóterületen	106	250	272
- szőlő-gyümölcs területen	106	590	604
5) Szántó extenzív gyepké alakítása (Sz.á. ≤1,4/ha)	254	313	151
6) Extenzív gyepké fenntartása	106	31	109
7) Számosállatlétszám csökkentése 1,4 db sz.á./ha alá	190	188	168

A sor még hosszan folytatható lenne, ám e néhány példa is jelzi a 2078/92. EU szabályozás által kijelölt változás fő tendenciáit. Az ezt felváltó 1257/1999. számú – a vidékfejlesztés támogatási formáiról és módszereiről szóló – EU tanácsi rendelet a 2078/92-es szabályozás tartalmát és módszereit teljes egészében átvette, magába emelte, azt komplex vidékfejlesztési közegbe ágyazta.

* Legteljesebb megfogalmazása XI. Pius pápa Quadragesimo Anno kezdetű enciklikájában olvasható:

„A társadalomelmélet szilárd és örök érvényű elve az a rendkívül fontos alapelve, amelyet sem megcáfolni, sem megváltoztatni nem lehetséges, ez így szól: amit az egyes személyek saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivenni és a közösségekre bízni tilos, éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni, szubszidiálni köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha sem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”

[Az enciklika teljes szövege megtalálható „Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok” c. kötetben (Szent István Társulat, 1993.).]

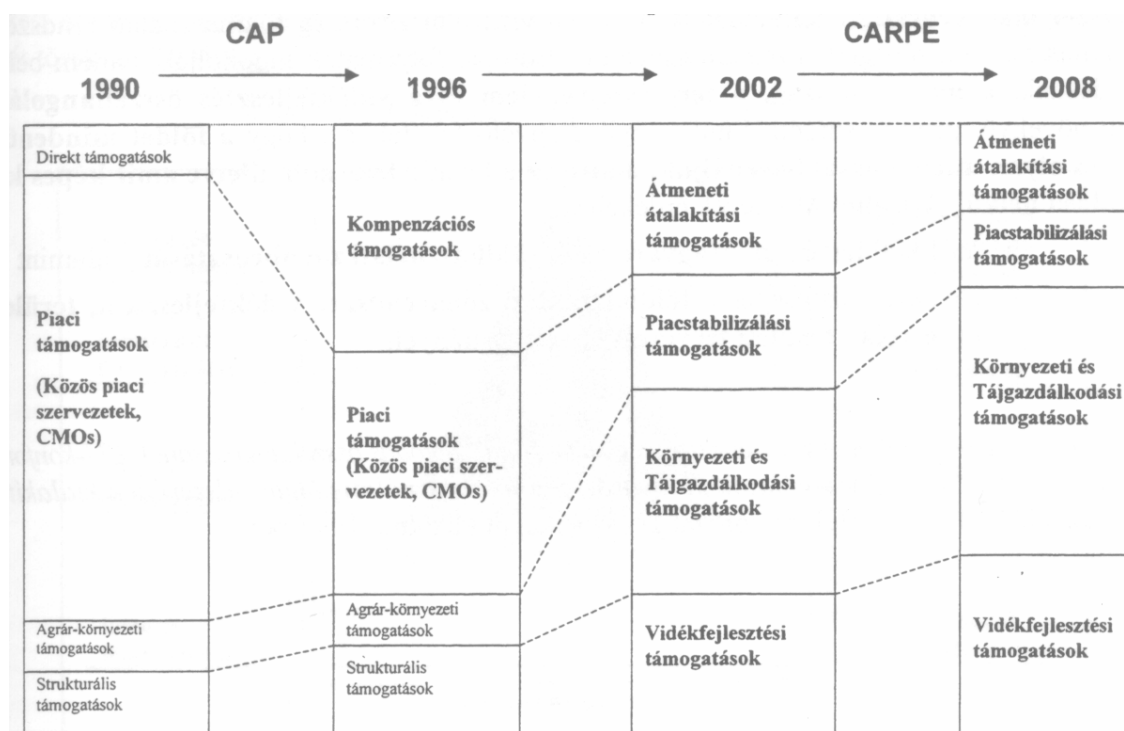
(b) Perspektívák²⁴

Az EU agrárpolitikájának markáns célja, hogy hosszú távon a támogatások döntő részét a környezetvédelmi és vidékfejlesztési célokra kell fordítani, és meg kell szüntetni a jelenlegi piaci és termelési célú támogatások uralkodó súlyarányát.

A GATT tárgyalások uruguayi fordulója (1995) óta a Közösség zömében leépíti a termelési típusú támogatásokat, és azok áthelyeződnek a mezőgazdálkodás egyéb, nem termelési – környezet- és tájgazdálkodási valamint vidékfejlesztési – funkcióira (lásd az ábrát). Ezt az is jelzi, hogy a KAP reformjára kidolgozott részletes javaslatban nevének megváltoztatását is tervezik. Közös Agrárpolitika (Common Agricultural Policy) helyett *Európai Közös Agrár és Vidékfejlesztési Politika (Common Agricultural and Rural Policy for Europe)* nevet javasolnak.

A CAP és a CARPE elemei

(Forrás: Buckwell Report, 1998)



* CARPE: *Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Európai Közös Agrár- és Vidék Politika)*

Közvetlen forrás: Ónodi, Ángyán, Podmaniczky és mások, Zöld Belépő, 73. sz. füzet, 7. old.

A CARPE javaslat lényege, hogy a mezőgazdasági politikának tovább kell haladnia abban, hogy ne csak szektorális politika legyen, amely a gazdálkodókat segíti a termékpiacon, hanem egy területileg meghatározott, sokkal inkább integrált politika, amely az állami politika más elemeivel együtt hozzájárul a vidéki térségek fejlődéséhez. Ehhez a KAP-ot úgy kell átalakítani, hogy a piaci ártámogatások helyett több közvetlen kifizetést adjon a

²⁴ Ez a pont Podmaniczky László és mások: Modellvizsgálatok a Környezetileg Érzékeny Területek (ESA) rendszerének magyarországi bevezetéséhez c. 74. számú Zöld Belépő füzet 10-12. oldalait idézi.

kulturális, környezeti és területi feladatokért. A CARPE célja, hogy lehetővé tegye a gazdaságilag hatékony és környezeti szempontból fenntartható mezőgazdaságot, miközben serkenti az Unió vidéki területeinek integrált fejlődését. Valójában ez felel meg a Római Szerződés (39. cikkely) és az Európai Unió Szerződés (130/a cikkely) követelményeinek. A CARPE elősegíti, hogy csökkenjen a konfliktus a mezőgazdaság és a vidéki térségek között. Négy fő elemből áll:

- a) piacstabilizáció,
- b) környezeti és kulturális – tájra vonatkozó – kifizetések,
- c) vidékfejlesztési kezdeményezések,
- d) az átmenethez szükséges átalakulás segítése.

Az elképzelés szerint 2002-re a kompenzációs kifizetések és a piaci támogatások – amelyek most a KAP költségeinek több mint 80 %-át teszik ki – nagyrészt megszűntek volna, és részben az átalakulást segítő támogatásokra, de jelentősebb részben a környezeti és vidékfejlesztési feladatokra csoportosították volna át azokat közvetlen kifizetések formájában. Hangsúlyozottan kifizetésről, díjról (*payment*) van szó és nem támogatásról vagy segélyről (*subsidy*), mivel ez közpénzekből kerül kifizetésre szerződéses alapon végzett környezeti szolgáltatásokért. (A közalkalmazottak sem „segélyt” kapnak munkájukért, fizetésüket nem hívjuk így, csak azért, mert nem magánszemélynek vagy magánvállalkozásnak dolgoznak, hanem közalkalmazottak.) A jelenlegi strukturális politikai és agrár-környezetvédelmi intézkedések helyét az egyre bővülő vidékfejlesztési kezdeményezési kifizetések vennék át. Az exporttámogatások is teljesen megszűnnének, és a termeléskorlátozó (kvóta és egyéb) rendszerre már nem lesz szükség, tehát megszűnne a KAP minden piactorzító és feszültséget okozó hibája.

Ha részt akarunk venni ezekben a folyamatokban, akkor ehhez ki kell alakítanunk azt a földhasználati rendszert és az erre épülő vidékfejlesztési, területfejlesztési koncepciót, amely segíti a vidéki térségeket ilyen irányú fejlődésükben. Ez adja egyben az agrárkörnyezeti (országos és regionális) célprogramok megvalósításának alapját, valamint az EU kifizetési rendszerének befogadási lehetőségét is.

Az e koncepcióhoz való illeszkedés, a támogatásokkal és kifizetésekkel kapcsolatos fogadókészség megteremtése érdekében megalapozott elemzésekre támaszkodva kell meghatározni e rendszer magyarországi célterületeit, meg kell vizsgálni az ország földhasználati rendszere átalakításának lehetőségeit. Ezt nem csupán az európai folyamatok indokolják, hanem belső fejlődésünk, a mezőgazdaság, a természetvédelem és a vidékfejlesztés összehangolása iránti növekvő igény is sürgeti. Ennek egyik alapvető feltétele az, hogy a földet mindenütt arra és olyan intenzitással használjuk, amire az a legalkalmasabb, illetve amit képes károsodása nélkül elviselni. Mindezek érdekében:

- meg kell határozni Magyarország földhasználati zónabeosztását, valamint az agrár-környezeti programok célterületeit,
- modellvizsgálatokat kell végezni az agrár-környezeti programok (AKP²⁵) és az ezekhez kapcsolódó kifizetési (ESA²⁶) rendszer megalapozásához, és
- elemezni szükséges e földhasználati rendszer és agrár-környezeti programok vidékfejlesztési, területfejlesztési, területi tervezési következményeit, makroszintű gazdasági-társadalmi hatásait és bevezetésének költségeit.

²⁵ AKP: Nemzeti Agrár-Környezeti Program

²⁶ ESA: *Environmentally Sensitive Areas* (Környezetileg Érzékeny Területek: KÉT)

A hazai agrárpolitika vezetői sajnos, még nincsenek tudatában, hogy milyen korszakos változások vannak készülóban az EU agrártámogatási rendszerében. A nagyüzemi érdekvépviselet abból indult ki, hogy Magyarországon jelenleg a kemikáliák felhasználása alacsony, ugyancsak alacsony a számosállat-tartás fajlagos mutatója (0,5-0,6 db/ha, szemben a nyugat-európai 2,2 darabbal), ezért a belépés előtt még lett volna mód ezeken a területeken a jelentős "felfutásra", annak érdekében, hogy a nagyobb termelési volumennel a termelők nagyobb támogatáshoz jussanak. A felvételi tárgyalások lezárása azonban ékes bizonyítéka volt ezen elképzelés kudarcának.

Az organikus gazdálkodás hívei azzal érveltek, hogy a majdani (és jelenlegi) piaci helyzet kényszerének hatására a 4,5 millió hektárra kiterjedő hazai szántóföldi gazdálkodás méretei tarthatatlanok, hosszú távon kb. 3 millió hektár szántóterületen lesz lehetőség a hagyományos gazdálkodásra (de az intenzivitást, a kemizálás szintjét azon is csökkenteni kell), és 1,5 millió hektárnyi területen a mezőgazdálkodás egyéb, a környezettel és a tájjal kapcsolatos funkciói fognak előtérbe kerülni. Ezen funkciók ellátásához nem csak, hogy szükség van a támogatásra, de éppen ezek azok, amelyeket az EU növekvő mértékben támogatni fog. (E támogatások is hozzájárulnak ahhoz, hogy hosszabb távon egybeessenek majd az ún. természet- és tájvédelmi és földhasználati piramisok.)

A két koncepció közötti legfontosabb vitatott témák:

- Tovább folytatható-e a hagyományos gazdálkodás a jelenlegi formában?
- Képes lesz-e kitermelni a többfunkciós mezőgazdaság a kívánt és szükséges exportot?
- A "lefojtott" szintű termelés mellett képes lesz-e a többfunkciós mezőgazdaság megtartani a jelenlegi agrárnépességet, vagy éppenséggel csak az lesz képes erre?

A hazai agrárpolitika mindeddig nem jeleskedett abban, hogy e dilemmát kezelni tudja, vagy akár csak képes legyen érzékelni. A 2003-ra előirányzott 235 md Ft agrártámogatásból csak 4,14 md jut vidékfejlesztésre („társadalmi-gazdasági kohézió fejlesztése”). „E csekély mértékből látszik, hogy az EU előtti utolsó évet inkább az intenzív mezőgazdaság pénzelésére szánja a tárca.”²⁷ Hasonlóan csekély összeg, 4,5 md Ft jut a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program 2003. évi céljainak a végrehajtására.

²⁷ HVG, 2003. jan. 18.

IV. Támogatások az energiaszektorban

1. Helyzetkép a világban

A kilencvenes évek elején az energiatámogatásokat világszerte még 350 md dollárra becsülték, a világ GDP-jének 2%-ára, de mára ez az óriási összeg kb. 150-200 milliárdra csökkent. Ez részben annak tulajdonítható, hogy a szovjet és kínai gazdasági átalakulás jórészt megreformálta az e két országra jellemző, energiapazarlást ösztönző politikákat és leépítette a támogatási rendszert. De közrejátszott benne a világkereskedelmi szervezetek támogatásokat csökkentő igyekezete is. A fejlett ipari országokban elsősorban az energia *termelését* támogatják, míg a fejlődőkben az energia *fogyasztását*. A volt szocialista országokban a fogyasztói energiatámogatásokat a rendszerváltozást követően részben-nagy részben felszámolták.

Az energiatámogatás szinte kimeríthetetlen eszköztárában a leginkább a következők használatosak:²⁸

- A szénbányászatnak nyújtott közvetlen támogatások a termelés élénkítésére és a pénzügyi veszteség csökkentésére. Korábban az Egyesült Királyság kiterjedten alkalmazta, de Németországban, Japánban és Oroszországban ma is jellemző.
- A kitermelési engedélyek (*depletion allowances*) formájában nyújtott adókedvezmények Kanadában és az USA-ban; ezek az első világháború óta léteznek ott.
- Az Egyesült Királyságban és Olaszországban a helyi lakosok az áram után alacsonyabb HÉA-t fizetnek, mely rejtett támogatásnak minősül.
- A kormány alacsony áron nyújt szolgáltatásokat a szektornak, különösen a kutatás-fejlesztés területén.
- Hitelbiztosítás és alacsony kamat mellett nyújtott puha kölcsönök az energia-termelőknek; alkalmanként a kormányok az állami tulajdonban lévő energiavállalatoknak csak a piacinál alacsonyabb megtérülési rátát engedélyeznek.

Az alábbi táblázat összeállítást közöl az OECD-országok energia-támogatásairól. A szerzők hozzáfűzik, hogy az adatok jelentősen alábecsültek, valamint megfigyelhető, hogy környezetileg minél károsabb egy energiahordozó, annál nagyobb támogatásban részesül. (A szén 23, az olaj 15, a nukleáris energia 14, a földgáz 6, a megújulók 4 md dollárban.) A megújulók támogatása megdöbbentően alacsony. A fő támogatási formák az ásványi szénhidrogének esetében a költségvetési átutalások és a közpénzekből történő szolgáltatások. Ezzel szemben a nukleáris energiát elsősorban az állami pénzekből finanszírozott kutatás-fejlesztéssel és olyan törvényi szabályozással támogatják, amely felső határt szab a nukleáris erőművi balesetek esetén fizetendő kártérítéseknek.

Amerikában a termelői támogatások 2/3-át az ásványi szénhidrogének kapják, a legnagyobb tétel a nukleáris energiának jut, a legkisebb pedig a megújulóknak.

²⁸ de Moor and Calamai, p. 32.

Támogatások az OECD országok energia-szektorában (md USD)

a támogatás fajtája	szén PSE ^a	villa-mos-energia ^b	USA ^c		Kanada	az IEA ^d többi országa		össze-sen ^e
			terme-lői	fogyasz-tói		K+F	vég-ső felhaszn.	
költségvetési támogatások	4,4	5,9	9,5	1,5	6,0 ^f			27
közbeszerzés		0,1	14,5			5,8	2,9	23
tőketámogatás		1,3	6,5					8
ártámogatás	5,9	2,3		0,0				8
összesen	10,3	9,6	30,5	1,5	6,0	5,8	2,9	67
szén	10,3	5,5	7,1			0,3		23
kőolaj		3,2	8,2		2,8			15
földgáz			3,0		3,1			6
nukleáris		0,9	9,0		0,1	4,2		14
megújuló	0,0	3,2				1,0		4
„not attributed”				1,5			2,9	4
pótlólagos támogatás	8,4		1,2					10
kereszt-támogatás		6,5						7

Forrás: de Moor and Calamai, p.33.

Megjegyzések:

(a) Kanada, Franciaország, Németország, Japán, Spanyolország, Törökország és az Egyesült Királyság, 1993-ban.

(b) Ausztrália, Olaszország és az Egyesült Királyság.

(c) A becslés felső határa.

(d) International Energy Agency. Az összes IEA tagország kormányainak 1994. évi K+F kiadása 8,7 md \$ volt, a vég-ső felhasználás hatékonyságára pedig 3,5 md dollárt költöttek.

(e) Csak hozzávetőleges, mivel különböző összetevőket tartalmaz.

(f) Teljes egészében adókedvezmények.

2. Az európai-uniós energiatámogatások

A *European Environmental Agency* a következő állami támogatásokat különbözteti meg:

- közvetlen pénzügyi támogatás az energiatermelő ágazatoknak
- állami felvásárlási kvóták
- kedvező feltételű kölcsönök
- az energiatermelők felelősségének átvállalása
- ártámogatás
- kedvező adózás
- *fedezetlen externális költségek*
- K+F támogatás.²⁹

Mint látjuk tehát, az EU által is elismert támogatásnak minősül az is, ha a felhasználók nem fizetik meg az okozott externális károkat.

Nyugat-Európa energiaszektorában a közvetlen támogatások elsősorban a szénhidrogénekre és a nukleáris energiára koncentrálnak. Ha a közvetett és rejtett támogatásokat is figyelembe vesszük, ez az aránytalanság még nagyobb mérvű. Nyugat-Európa a 90-es évek első felében átlagosan évi 14,9 md dollár állami támogatást nyújtott az ásványi szénhidrogének termelésének és az atomerőművi energiatermelésnek. Ezzel szemben a megújuló energiaforrások fejlesztésére ennek az összegnek csak a tizedrésze, s energia-takarékossági intézkedésekre is csak 3,2 md jutott.³⁰

Összehasonlításként: 1992-ben az USA-ban 18 md dollárt költöttek energiatámogatásra (ebből azonban 3 md szövetségi támogatás a jogi kockázatok viselésére szolgál, amelyhez hasonló tétel a közvetlen európai adatokban nem szerepel).

Átlagos éves közvetlen energiatámogatások Nyugat-Európában (1990-1995 között, md US dollár)

	EU-tagállamok	EU közösségi	Nyugat-Európa összesen
szénhidrogének	968,1	531,2	10.246,7
nukleáris energia	4177,8	428,3	4674,8
megújuló energiák	1247,0	131,3	1488,1
energia-takarékosság	2944,1	144,9	3205,8
villanyáram	254,3	100,7	384,4
összesen	18.304,3	1336,4	19.999,8

Forrás: Greenpeace, 112. old.

²⁹ EEA 2002, 59. old.

³⁰ Greenpeace, 112. old.

**Éves közvetlen energiatámogatások az EU-ban, Norvégiában és Svájcban
(1990-95, 1995. évi mód USD)**

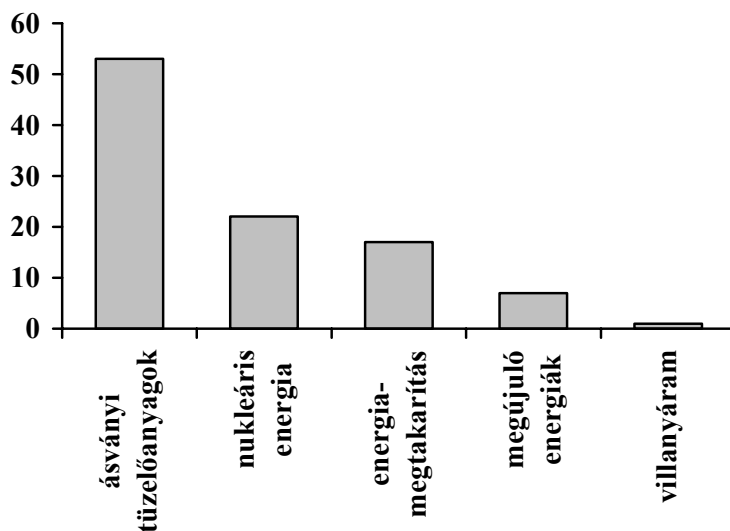
	ásványi	nukleáris	megújuló	megetakarítás	villamos energia	összesen	USD/fő (összesen)	USD/toe végső en. felhaszn. (összesen)
EU („Brüsszel”)	531,2	428,3	131,3	144,9	100,7	1336,4	3,6	1,5
Ausztria	4,7	1,4	35,7	274,7	5,1	321,6	40,0	15,5
Belgium	61,6	146,8	5,5	23,0	6,0	242,9	24,0	7,3
Dánia	368,2	2,8	108,8	171,1	4,9	655,8	125,9	44,7
Finnország	68,7	8,9	129,0	18,7	2,5	227,8	44,8	10,4
Franciaország	280,5	563,3	459,3	185,0	0,0	1488,1	25,7	10,6
Németország	6890,4	314,6	149,3	1084,6	5,8	8444,7	103,7	38,2
Görögország	1,3	0,0	5,2	23,7	0,6	30,2	2,9	1,9
Írország	32,4	0,0	0,5	1,8	0,0	34,7	11,1	5,4
Olaszország	11,0	147,3	37,1	131,2	27,2	353,8	6,2	3,2
Luxembourg	0,0	0,0	6,9	1,5	0,0	8,4	21,0	2,4
Hollandia	31,0	48,0	88,4	266,9	26,9	461,2	30,0	10,1
Portugália	4,5	3,0	1,6	1,1	0,1	10,3	1,0	0,8
Spanyolország	705,5	40,0	68,3	98,9	146,0	1058,7	27,0	16,9
Svédország	3,4	15,9	56,5	53,4	25,3	154,5	17,6	4,7
Egyesült Királyság	1217,9	2885,9	94,9	608,5	3,9	4811,1	82,5	34,1
EU-15-ök	9681,1	4117,8	1247,0	2944,1	254,3	18304,3		
EU+tagok	10212,3	4606,2	1378,3	3089,0	355,0	19640,8		
Norvégia	20,7	7,6	5,8	84,4	3,8	122,3	28,3	7,2
Svájc	13,7	61,1	104,0	32,4	25,6	236,8	33,2	12,4
Ny.Európa összesen	10246,7	4674,8	1488,1	3205,8	384,4	19999,8	52,3	21,7

Forrás: Greenpeace, 113. old

A szénhidrogének támogatásának döntő részét (6,9 md \$) Németország fizeti ki, a nukleáris energia termelésének támogatásában pedig Anglia vezet (2,9 md \$). Az egy főre jutó energiatámogatásokban Dánia és Németország jár az élen, 125,9, illetve 103,7 dollárral, és 10 \$/fő alatti értékek találhatók Görögországban, Olaszországban és Portugáliában.

1990 és 1995 között a *közvetlen energiatámogatások* az ábrán látható módon oszlottak meg az EU-ban: több, mint 50% a fosszilis energiahordozókra jutott és több, mint 20% a nukleáris energiára. A maradék 1/3-on az energiahatékonyság javítása (az energiafelhasználás csökkentése) és a megújuló energiaforrások fejlesztése osztozik, az utóbbi jóval kisebb részarányhoz jutva. A villamosenergia szektor részaránya minimális. Ez a támogatási politika az ún. „történelmi trendeket” követi és teljesen ellentétes a környezetvédelmi szempontból kívánattal; amikor is az ásványi energiahordozókat egyáltalán nem lenne szabad támogatásban részesíteni, s a forrásokat a megújuló energiák fejlesztésére és az energiakonzerválásra kellene fordítani. Sőt, az ásványi energiahordozókra – különösen a szénre – jelentékeny adókat kellene kivetni, hogy internalizáljuk az okozott környezeti károkat.

Becsült közvetlen energiatámogatások megoszlása (1990-95-ös évek átlaga, %)



Forrás: EEA 2002, 59. oldal

K+F támogatások

A támogatások sajátos formája a *K+F támogatások*. Az EU a kezdetek óta több, mint 60 md USD-t költött erre a célra. Ennek 1/6-a közösségi kiadás volt, nagy része pedig nemzeti ráfordítás. A táblázatból az is kiolvasható, hogy e hatalmas összeg majd 2/3-a a nukleáris energiára jutott, miközben a megújulóknak fejlesztésére csak 13,5 milliárdot fordítottak.

Kumulatív K+F támogatások az Európai Unió energiaszektorában (md USD), a kezdetektől

	EU	nemzeti	összesen
ásványi	2,1	5,8	7,9
nukleáris	7,4	33,9	41,3
megújulók (és megtakarítás)	2,2	11,3	13,5
villanyáram	-	1,9	1,9
összesen	11,7	52,9	64,5

Forrás: Greenpeace 1997, 116. old.

Megújuló energiák támogatása

Az EU hosszútávú indikatív célja értelmében 2010-re az összes energiafogyasztás 12%-a a megújulóktól kell származzon (a villamosenergiát és a hőtermelést is beleértve). Ehhez az 1990-99 között tapasztalt növekedési ütem több, mint kétszeresére kellene gyorsuljon. A bruttó villamosenergia-fogyasztás tekintetében a hosszútávú, 2010. évi cél az, hogy annak 22,1%-a származzon a megújuló energiaforrásokból. Ehhez szintén legalább dupla olyan gyors növekedésre lenne szükség.³¹

A megújulók támogatása az összes energiatámogatás %-ában és a nem-megújulók (ásványi és nukleáris) %-ában

	az összes energiatámogatás %-ában	a nem-megújulók támogatásának %-ában
EU	10	14
Ausztria	11	585
Belgium	2	3
Dánia	17	29
Finnország	57	166
Franciaország	31	54
Németország	2	2
Görögország	17	400
Írország	1	2
Olaszország	10	23
Luxembourg	82	...
Hollandia	19	112
Portugália	16	21
Spanyolország	6	9
Svédország	37	293
Egyesült Királyság	2	2
Norvégia	5	20
Svájc	44	139

Forrás: Greenpeace, 113. old

³¹ EEA 2002, 17. old.

A támogatásokból a megújuló energiaforrások Finnországban (57%), Svájcban (44%), Svédországban (37%) és Franciaországban (31%) részesednek a legnagyobb arányban és Írországon (1%), Belgiumban (2%), Németországban (2%), az Egyesült Királyságban (2%), Norvégiában (5%) és Spanyolországban (6%) a legkisebb mértékben.³² Az ásványi és a nukleáris energiákhoz képest a megújuló támogatása Ausztriában (5,85-szörös), Görögországban (4-szeres), Svédországban (háromszoros) és Finnországban (másfél-szeres) a legmagasabb. Az országok többségében a megújuló energiákra fordított támogatások csak töredékei annak, amit az ásványi szénhidrogénekre és az atomenergiára költenek.

A megújuló energiák előállításának támogatására vannak jó példák is. A dán, a német és a spanyol szél- és napenergia-termelés gyors sikereiben (Dániára csak a szélenergia vonatkozik) az olyan hálózati betáplálási megoldások játszottak szerepet, melyek garantálták a kedvező fix árat. 1990 és 99 között az EU-ban Ausztria, Németország és Görögország szolgáltatta az új napenergia hasznosító rendszerek 80%-át. Ausztriában és Németországban a napenergia elterjesztésének ügyét a proaktív kormánypolitika vitte előre, mely támogatásokkal és megfelelő kommunikációs stratégiával egészült ki. A görögországi kedvező fejleményeket is a központi támogatások táplálták.³³

Az EU számos programot indított be az energiahatékonyság fokozására és a megújuló energiaforrások fejlesztésére. Ilyenek voltak a SAVE, ALTENER, JOULE és a THERMIE. Ezt a célt szolgálta az elektromos készülékek energiahatékonysági sztenderdjeinek bevezetése az egységes piacon.³⁴

Rejtett támogatások

A rejtett támogatások mértéke becslések szerint sokkal nagyobb, mint a közvetlen támogatásoké. A Greenpeace elemzése a két legkirívóbb példának az alábbiakat tartja: *Angliában* 1990 és 1994 között a villamosenergia után 10% ún. *fossil fuel levy*-t kellett fizetni, melynek 98%-át a nukleáris energiatermelők, 2%-át pedig a megújuló energiát előállítók kapták meg. Ebből az előbbieknél évente 2768 millió \$, az utóbbiaknak pedig 56 millió \$ bevételük lett.³⁵ *Olaszországban* a villamosenergia ipar évi nettó rejtett támogatását 400 millió dollárra becsülik.³⁶

A tanulmány a továbbiakban hosszan sorolja azokat a példákat, amikor igen jelentékeny indirekt támogatásokkal érik el, hogy az ásványi energiahordozók és a nukleáris energia versenyképes maradjon:

- Az energiaszektor (vagy egyes részei) csak korlátozottan felelnek az okozott károkért (pl. a nukleáris balesetekért), vagy nem képeznek megfelelő alapokat a majdani hatástalanításra. Példák: Belgium, Finnország, Franciaország, Spanyolország, Anglia.
- Csökkentett bérleti díjak (rojalitok) vagy adókedvezmények vannak érvényben a hazai olaj- és gázkészletek felderítésére és kitermelésére: Ausztria, Dánia, Franciaország, Írország, Egyesült Királyság, Norvégia.
- A HÉA, vagy az energiaadó alóli mentesítés, illetve ezek csökkentett rátája az energiafogyasztás növelésének a közvetett támogatásaként fogható fel: Írország, Svédország, Egyesült Királyság, Norvégia.

³² Greenpeace, 113. old.

³³ Uott.

³⁴ EEA 2000, 28. old.

³⁵ Greenpeace, 96. old.

³⁶ I.m. 66. old.

- Az energia árképzésénél egyáltalán nem, vagy csak részben veszik figyelembe a környezeti költségeket. Ez az EU-ban általános probléma. Egy elemzés szerint a villamosenergia termelésének külső költsége Hollandiában 0,03-0,19 NLG/kWh volt. De még a „konzervatív” becslés is (0,07 NLG) 44-szer magasabb volt, mint egy 1997-es EK javaslat, amely 0,001 ECU/kWh nagyságú környezetvédelmi adót javasolt kivetni a villamos energiára.³⁷

Igen gyakori a *kereszt támogatás* is. Ekkor rendszerint az energiaintenzív nagy fogyasztókat támogatják a háztartásokkal szemben. ... és mivel a háztartások energia-keresletének árrugalmassága alacsonyabb, mint az iparé, a kereszt támogatás összességében nagyobb energiafogyasztáshoz vezet.

Korábban – habár formális korlátozások nem voltak az energiahálózatra történő csatlakozást illetően – a nagy energiatermelők ténylegesen mégis meggátolták, hogy a főleg megújuló energiákat előállító kistermelők rácsatlakozzanak a hálózatra. Ez az akadály az EU-n belül az energiapiac 1997-tel kezdődő liberalizálásával fokozatosan elhárult.

A *World Energy Council* szerint 15-20 md dollár támogatásra lenne szükség ahhoz (beleértve a K+F-et és a kezdeti üzembeállítást is), hogy a megújuló energiák versenyképesek legyenek a hagyományos ásványi energiahordozókkal. Ez a világ 2000. évi GDP-je 0,1%-ának felel meg, és több évtizedre lenne elosztva a felhasználása. A Greenpeace számításai szerint Nyugat-Európa országai évente ekkora összegű közpénzeket költenek az ásványi energiahordozók és az atomenergia támogatására.

3. Az energiaszektor támogatásai Magyarországon

Energiaáraink több vonatkozásban is alacsonyak.

(1) *Az okozott externális hatásokhoz képest* mindhárom energia-típus hazai ára kifejezetten alacsony. A szén esetében a teljes költség 1,5-6-szorosa lenne az importárnak; az olajnál ez a különbség már csak a 10%-tól a 200%-ig terjedő intervallumban áll fenn, míg a földgáznál a 2-től 20%-ig húzódó eltérésre redukálódik.

A tüzelőanyagok ára a külső költségek figyelembe vételével (1988. évi áron, mó Ft/PJ)

tüzelőanyag	importár	külső költség		teljes költség	
		alacsony	magas	alacsony	magas
szilárd	585,-	226	2.708	811	3.293
folyékony	602,3	139	1.313	741	1.916
földgáz	555,5	12	111	567	667

Forrás: Kaderják Péter

(2) *Viszonyíthatjuk az árakat a bekerülési költségekhez is.* Egy 1998-as elemzés azt mutatta, hogy a lakosság csak az elektromos áram és a távfűtés költségeit fizeti meg az árban; a földgáz, a tüzelőolaj, a tüzifa, a kocsz és brikett, valamint a pb-gáz költsége magasabb, mint a hazai bekerülési ára.³⁸

³⁷ Greenpeace, 118. old.

³⁸ Napi Magyarország, 1998. júl. 30.

(3) A döntő azonban az, hogy áraink milyenek *az EU áraihoz képest*: lényegesen alacsonyabbak. Amint az alábbi táblázatból látható; a háztartási villamosenergia ára többnyire fele, mint a legtöbb EU-tagországban, az ipari áramnál az eltérés már nem olyan jelentős.

A földgáz tekintetében a különbségek a hazai és nyugat-európai árak között még nagyobbak.

Villamosenergia-árak 1998-ban, USA \$ cent/kWh

ország	ipar	háztartások
Belgium	5,2	16,5
Csehország	5,2	5,-
Dánia	6,8	21,3
Franciaország	4,7	12,9
Németország	6,7	15,9
Magyarország	5,6	7,-
Írország	5,9	12,3
Olaszország	9,5	15,9
Hollandia	6,2	12,8
Lengyelország	3,7	6,7
Portugália	9,-	15,4

Forrás: International Energy Agency, 2002, 348-349. old.

E lényeges árkülönbség több okra vezethető vissza. Elsősorban azért áll fenn, mert a rendszerváltás utáni magyar gazdaság alacsony energiaárakat örökölt, azokat szociális, inflációs és költségnövelő okok miatt nehéz megváltoztatni, sőt, a mindenkori kormányok az alacsony energiaárak megőrzésére törekedtek. A rendszerváltás után ugyan a közvetlen energia-támogatások túlnyomó részét leépítették, de az inflációs spirállal nem tartott lépést az időnkénti árkorrekció, a folyamatos forint-leértékelések pedig még tovább növelték az energiaárak eltérését a piaci árszínvonaltól.³⁹

Az alacsony energiaárak fenntartását az teszi lehetővé, hogy a hazai kitermelési költségek jóval alacsonyabbak, mint az import ára (ez elsősorban a földgáznál játszik szerepet). Továbbá a MOL pénzügyi helyzetét annak idején a kormány úgy rendezte, hogy a bányajáradék nagy részét elengedte (pontosabban a hatósági ár miatt a társaság a bányajáradékot nem realizálhatja áraiban). Lehetővé teszi az alacsonyabb energiaárak fenntartását az is, hogy az EU-tagországokhoz képest kevésbé adóztatjuk meg az energiát. Nálunk a motor-üzemanyagokon kívül kedvezményes, 12%-os ÁFA érvényesül, holott az EU országaiban többnyire magasabb az ÁFA-kulcs; a villamosenergia után sem a hazai termelők, sem a háztartások nem fizetnek fogyasztási adót, ellentétben a legtöbb EU-tagországgal;⁴⁰ továbbá a fejlett ipari országokban az energia árára még különféle környezetvédelmi adók is rakódnak, amik nálunk nem léteznek. Az uniós csatlakozás során ezt a fájdalmas kiigazítást el kell végezni.

Árképzésünk még most is szabályozott jellegű, ami az energiaáraknak a versenypiacinál alacsonyabb szinten tartását teszi lehetővé. Az árképzés felszabadítása a magasabb, versenypiaci árak felé történő elmozdulást eredményezheti, de az EU energia-piacának liberalizálása során tapasztalt jelentős árcsökkenések elvileg nálunk is jelentkezhettek és közömbösíthetik az áremelő hatásokat. Ez függ attól, hogy milyen mértékben liberalizáljuk az

³⁹ Lásd erről: Pavics 2002.

⁴⁰ Lásd erről: Az államháztartás ...2001, 97. old.

importot. (Az 1994-98 között kötött hosszútávú áramszolgáltatási szerződések azonban jelentősen akadályozzák a hazai energia-piac liberalizálását.)

Magyarországon az energia támogatása az alábbi formákat öltetheti:⁴¹

Árképzés, árszabályozás:

A rendszerváltás elején – a korábbi rendszer hagyatékaként – a fogyasztói árkiegészítésnek még a felét a háztartási energia-támogatások tették ki. Ezeket leépítették. Azóta a szén és szénféleségek, a folyékony szénhidrogének, a pébégáz és a tűzifa szabadáras termékek. Ennek eredményeként ezen termékek árai gyorsan felemelkedtek, s ma már a világpiaci ár környékén vannak. Maximált áras termék viszont a villamosenergia, a földgáz és a hőenergia.

Adókedvezmények:

Magyarországon mind a termelők, mind a fogyasztók jelentős adókedvezményekhez jutnak (a társasági adók, beruházási kedvezmény, jövedéki adó, általános forgalmi adó vonatkozásában).

Állami tulajdon:

A privatizációs tartalék felhasználható az állami tulajdonú vállalatok tőkehelyzetének rendezésére – az energiaszektorban az állami tulajdon gyakori.

Közvetlen támogatás:

Ez a támogatási forma az energiaszektorban Magyarországon már nem jellemző, de eseti példák még vannak: időnként a szénbányászat kap közvetlen támogatást; a bányabezárásokat követő tájrendezésre is ad a költségvetés egyedi támogatást; a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba a majdani lebontást és hulladék-elhelyezést szolgáló befizetések a villanyáramon képződő pótlékból származnak.

Ezen kívül még megemlítenők a beruházási támogatások, a magasabb árakat lehetővé tevő hosszútávú megállapodások és az energiahordozók importjának monopóliuma.

(a) A villamosenergia támogatása⁴²

A villamosenergia hazai támogatásának alapvető formája az *árszabályozás*. Mivel a szektor termelői monopolhelyzetben vannak, az állam a monopolárak kialakulása ellen árszabályozást alkalmaz. Az árképlet gerincét az "indokolt működési költségek + tőkearányos nyereség" alkotja, de ezen kívül szerepel még benne a belföldi ipari értékesítési árindex, a valutaárfolyam indexe, a tüzelőanyagok árindexe és egy hatékonyságjavító tényező is.

A szabályozott ár szociálpolitikai szempontból indokolt, de környezeti hatása kedvezőtlen. A piacinál alacsonyabb ár mellett magasabb az áramfogyasztás; a monopolhelyzetből következően az alternatív energiák termelői nem kapcsolhatnak rá a hálózatra; a környezetvédelmi bírságok szintén elismertethetők a költségek között, s így a levegőtisztaságvédelmi szabályozás nem hat a termelőkre.

Az árképzésben jelen van a *keresztfinanszírozás* eleme is: az MVM olcsón veszi Pakstól az energiát, s az így képződő tartalékait a drága szenes erőművek támogatására fordítja (azaz tőlük drágán veszi át az áramot). Továbbá: a termelőknek viszonylag drágán adott energiából származó többlettel támogatják a háztartási áram árát. Környezetvédelmi szempontból a keresztfinanszírozás is előnytelen, de "... az ármegállapítás rendszere túl

⁴¹ Pavics 2002. alapján.

⁴² Ez és a további pontok forrása Pavics 2002.

bonyolulttá válna, ha arra vállalkozna, hogy az ellátási lánc egészében felmerülő költségeket igazságosan szétosztja az egyes fogyasztók között".

Az energiapiacok európai-uniós liberalizálása, a 2003. januárjától nálunk is megkezdődött áramtőzsdei forgalmazás több, a szabályozott ár miatti torzítást ki fog küszöbölni.

A hazai villamosenergia-szektorban az árszabályozáson kívül a hosszú távú áramvásárlási szerződések, a 12%-os kedvezményes ÁFA-kulcs és némi társasági adókedvezmény és az importra megállapítható állami kezesség magasabb mértéke jelentik a támogatás további formáit.

(b) Távhő és kapcsolt hő

A távhőszolgáltatás árképzését tekintve sajátos helyzetben van. A kapcsoltan termelt, erőművi hőenergia aránya a távhőszolgáltatásban 53%-os. A kapcsolt energiatermeléssel ugyanannyi hő, illetve villanyáram előállításához 37%-kal kevesebb primer tüzelőanyagot kell elégetni. Ez a körülmény tehát azt indokolná, hogy a távhőszolgáltatás ára is tükrözze a környezetvédelmi és energetikai előnyöket. Ez azonban nem így van.

A távhő árkiegészítése megszűnt. Az árképzése ugyan a villamos energiáéval megegyező módon történik, de a kiszámított távhőárak csak nagyon kevés (5% alatti) nyereséget tartalmaznak, és ez is csak a korszerűsítés rovására képezhető. A rendszer elavult, az épületek szigeteltségi mutatói nagyon kedvezőtlenek. Ugyanakkor a távhőről más fűtési rendszerre való átállás az érintettek számára aránytalanul nagy anyagi terhet jelentene, tehát az ár emelése ebből a szempontból elfogadhatatlan lenne.

Magyarországon az a furcsa helyzet állt elő, hogy az az energia a legdrágább, amelynek a támogatása a legindokoltabb lenne.

(c) A földgáz támogatása

A földgáz hazai ára rendkívül alacsony. "A lakossági földgáz árak az európai OECD országokénak közel harmada, Lengyelországénak fele. Az ipar által felhasznált földgáz ára Magyarországon alacsonyabb, mint pl. Lengyelországban, Csehországban, Szlovákiában és a nyugat-európai OECD országokban. Magyarországon a lakossági és erőművi célú földgáz átlagár aránya elfogadhatatlanul torz, 1,21, míg a mértékadó országokban 2,43 és 4,35 között van."⁴³ A lakossági villanyáram ára vásárlóerő paritáson számolva nagyjából az EU-átlag szintjén van, ezzel szemben a földgázé jóval elmarad attól.

Környezetvédelmi szempontból a földgáz a legkedvezőbb ásványi tüzelőanyag, így alacsony ára, esetleg ártámogatása indokolt lenne. A hazai alacsony ár a saját kitermelésen alapul, de annak aránya ma már csak 24%, s tíz éven belül 10% alattira zsugorodik. Azaz: árát mesterségesen alacsonyan tartják, holott az import árához kellene kötni. Az alacsony hazai ár, társulva a földgázhálózat indokolatlanul kiterjedt kiépítésével nemzetgazdasági szintű pazarláshoz és nagy importköltségekhez; importfüggőséghez és eladósodáshoz vezet.

A KAC-támogatások a már amúgy is alacsony gázárakat még tovább csökkentik. Támogatás nyerhető a szennyezett levegőjű települések levegőminőségének javítására a kommunális és a lakossági szférában: tüzelőanyag-változtatással végrehajtott fűtésrekonstrukcióhoz, tüzeléstechnikai korszerűsítéshez, gázhálózat kiépítéséhez és bővítéséhez, stb.

A földgáz szintén a kedvezményes 12%-os ÁFA alá esik, megvalósul némi társasági adókedvezmény is, és ennél az energiahordozónál is vállalható a megállapított mérték feletti kezesség.

⁴³ Pavics, 16. old.

(d) Kőolaj és kőolajtermékek támogatása

Az ásványolaj és termékei szabadárasak, ezért támogatásuk főleg adókedvezmények formájában valósulhat meg. Hazai sajátosság, hogy az ipar által használt nehéz fűtőolaj mentesül a jövedéki adó alól, míg a könnyű fűtőolaj magas, 100%-os jövedéki adóval terhelt. A felhasználói ár így kétszer olyan magas, mint akár az európai OECD-országokban, akár Közép- és Kelet-Európa országaiban.

Jövedéki adókedvezmények és mentességek:

- 2000-ben a gázüzemanyag jövedéki adója a felére csökkent.
- Az üzemanyagok kivételével adómentes felhasználási célnak minősül, ha az ásványolaj az új termék részévé válik.
- Termék-előállításnak minősül az is, ha az ásványolajokat villamos energia, vagy kapcsolt hő termelésére használják.
- A honvédség és a nemzetközi légiközlekedés sem fizet jövedéki adót a kerozin után.
- Ha vámszabad területen nem-jövedéki termék termelésére használnak fel ásványolajokat, az is mentes a jövedéki adó alól.
- 2000-től 80%-ra emelkedett a mezőgazdaságban a gázolaj jövedéki adójának visszaigényelhető része.
- A bányák a területükön használt gázolaj jövedéki adójának 15%-át igényelhetik vissza.
- Kikerültek a jövedéki adó körből az EU jogharmonizáció eredményeképpen bizonyos, kisebb körben használt termékek is.

Az ásványi tüzelőanyagok *kedvezményes, 12%-os áfa-kulccsal* adóznak. A biodízel adókulcs 0%.

A legjelentősebb *társasági adókedvezményben* a kőolajfeldolgozás és a vegyi termékek gyártása részesül. 1998-ban ennek nagysága 18,2 md Ft volt.⁴⁴

(e) Széntámogatások

A szén szabadáras termék, és 12%-os kedvezményes áfa-besorolás alá tartozik. A leggyakoribb támogatási forma a szénbányászatban az egyedi támogatások körébe tartozó, "vállalkozások folyó támogatásának" minősülő bányabezárások támogatása. Ezek összege a 90-es évek közepén évi 2,8 és 3,8 md Ft körül mozgott. Hasonló jelegű, kapcsolódó kiadás a meddőhányók rekultivációja (évi 400 - 700 mó Ft). A szénbányászat támogatásának egyik formája, hogy – bár a szén szabadáras termék – az MVM a rossz szénerőművektől az átlagosnál jóval magasabb áron veszi át a villamos energiát. (A szénbányák az erőművek tulajdonában vannak.)

Némi társasági adókedvezmény és állami kezességvállalás is megjelenik a támogatás elemei között.

⁴⁴ Pavics, 2o. old.

V. Közlekedési támogatások

A közlekedési támogatások egyik formája az, hogy a közlekedők nem fizetik meg teljes mértékben a közlekedési infrastruktúra és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások (rendőrség, forgalomirányítás, mentők) költségét, valamint a parkolásra igénybe vett területet. Ennél lényegesen nagyobb az a támogatás, amelyet az okozott külső költségek (balesetek, környezeti károsodás, torlódás) jelentenek. A *tömegközlekedés* támogatása is részben nagyrészt a "kedvezményes" infrastruktúra-használat körébe tartozik.

A *légiközlekedés* támogatása sajátos módon valósul meg: az üzemanyagot (kerozint) mentesítik a fogyasztási adó alól, a repülőjegyek után nem kell fizetni hozzáadottérték-adót, és a repülőtéri üzletek adómentesek. Az óriási légiforgalom és annak a klímaváltozásban játszott növekvő szerepe miatt ez egyre súlyosabb nemzetközi környezetvédelmi probléma.

Egy sajátos támogatási fajta, amikor a *munkáltatók alkalmazottaik* közlekedési költségeit részben vagy teljesen fedezik, vagy amikor ingyenes gépkocsihasználásban részesítik őket.

1. Támogatások az infrastruktúra-használton keresztül

Ez a támogatási forma azokra az országokra jellemző, ahol vagy alacsonyak az üzemanyagárak (Egyesült Államok), vagy ingyenes az autópályák használata (Németország, Nagy-Britannia). Nyugat-Európában általában magasabbak a beszedett adók és díjak, mint amennyibe a közúti infrastruktúra kerül, s ezáltal a költségvetés nettó bevételhez jut. Németországban 1990-ben a szóbanforgó költségek fedezete csak 69%-os volt, ezzel szemben Hollandiában és Franciaországban 100% fölötti. Az Egyesült Királyságra kimutatott "fedezetlenség" meglepő, mivel Nyugat-Európában ott a legmagasabbak az üzemanyag-adók (viszont az úthasználat ingyenes).

A közúti közlekedés támogatása néhány EU-tagországban (md USA \$)

	Németország	Hollandia		Franciaország	Egyesült Királyság
	1990	1990	1993	1991	1993
központi költségvetés					
- kiadásai	30	5	4	19	...
- bevételei	29	7	10	28	...
- egyenleg	1	-2	-6	-9	2 - 7
parkolás	12	1	1	4	...
összes támogatás	13	-1	-5	-5	2 - 7
a GDP %-ában	0,8%	-0,3%	-1,6%	-0,4%	0,2% - 1,1%
költségfedezeti arány(%)	69%	111%	188%	122%	...
1 járműre vetítve (\$)	396	-121	-757	-172	96-335

Forrás: UNEP 1998, p. 20.

De Moor és Calamai az Egyesült Államokra és a Japánra vonatkozó adatokat is összeveti a fentiekkel, a *World Resources Institute* és az OECD által készített ilyen jellegű tanulmányok alapján. Ezek szerint az utakat használó autósok éves támogatása az Egyesült Államokban 174 és 55 md dollár között mozog. Az eltérés nagy része, 66 md dollár, érdekes módon abból származik, hogy a két forrás eltérően ítéli meg az *ingyenes munkahelyi parkolóhelyek* költségét. Míg a World Resources Institute kutatói úgy gondolják, hogy a munkahelyi parkolóhelyek támogatást jelentenek, mégpedig évente és parkolóhelyenként 1000 dollár nagyságban, az OECD-tanulmány szerzői szerint e költségeket vagy az alkalmazottak viselik (alacsonyabb bérek formájában), vagy az illető üzem/telephely termékeit vagy szolgáltatásait vásárlók magasabb árak formájában.⁴⁵

A fenti alacsonyabb becslést adó OECD-tanulmány Japán esetében 16 md dollár, a World Resources Institute pedig 50 md dollár támogatást állapított meg. Az eltérést ez esetben is a munkahelyi ingyenes parkolóhelyek különböző megítélése okozza, valamint az infrastruktúra-használattal kapcsolatos egyéb szolgáltatások (pl. közlekedési rendőrség) árazása. Az Egyesült Államokban az adók kb. 20-50%-ban fedezik az infrastruktúra-költségeket, míg Japánban valamelyest meghaladják azokat.

Egy holland tanulmány plusz 4,8 md dollárra becsülte az adózók nettó pozícióját; Franciaországra hasonló összeget számítottak ki (5 md dollárt); ezzel szemben Németország autósai a kedvezményes infrastruktúra-használat révén 1991-ben 13 md támogatásban részesültek.⁴⁶

Az OECD 1996-os, *Subsidies and Environment; Exploring the Linkages* c. kötetében megjelent tanulmányok a fentiekől eltérő adatokat közölnek (Runge and Jones, Orfeuil és Michaelis szerzőktől, akik három OECD-tanulmányra hivatkoznak.) Ezek szerint az Egyesült Államokban a közutak használói csak 79%-át fizetik meg az infrastruktúrának és a kapcsolódó szolgáltatásoknak, s a maradék 21% úgy tekintendő, mint közvetlen támogatás. (Runge and Jones, p. 14.) Ez a meg nem fizetett költség 15 md dollár, az Egyesült Államokban csakúgy, mint Japánban. Ezzel szemben Franciaországban a használói díjak 9 md dollárral felülmúlják a költségeket. (Michaelis, p. 189.

2. Támogatás fedezetlen külső költségek formájában

A közlekedés okozta külső károk a fejlett ipari országokban rendkívüli méreteket öltenek: mérvadó nemzetközi források a GDP 3-8%-ára becsülik, s ily módon azon országok szaldója is veszteségesre fordul, amelyek az infrastruktúra-használatkor még nettó költségvetési befizetők voltak.

E külső költségek legáltalánosabb becslése (a GNP %-ában):⁴⁷

- balesetek 1,5 - 2%
- zajártalom 0,3%
- helyi szennyezés 0,4%
- további szennyezés 0,2 - 3%, de hosszú távon ennek a többszöröse is lehet
- torlódás 2-8,5%.

⁴⁵ de Moor and Calamai, p.42.

⁴⁶ I. m., 43. old.

⁴⁷ UNEP, 2o. old.

A legtöbb szennyezést a közúti közlekedés okozza; a vasúti és a tömegközlekedés ahhoz képest a közlekedés környezetbarát alternatívájának tekinthető.

Az externális költségeket két tényező még nagyságrendileg is bizonytalanná teszi. Az egyik a *torlódások* megítélése. Egyes szerzők szerint ezek nem igazi externáliák, hiszen azt az autósok saját maguknak okozzák. Ezt az érvelést nehéz elfogadni, hiszen a torlódás okozta idővesztés semmi esetre sem lehet szándékos, s maguk az autósok is mások által okozott veszteségeként élik meg. Sokkal nagyobb probléma a klímaváltozás és más, visszafordíthatatlan globális környezeti károk megítélése. Ekkor az externália akár végtelenül nagy is lehet. Mindenesetre egyre gyakrabban találkozhatunk a kárbecslések között ezzel a "tétellel" is; valóban indokolatlan lenne kihagyni, még ha a valós mérték nem is tüntethető fel.

Az UNEP tanulmánya (Mauch és Rothengatter 1995-ös számításai alapján) az Európai Unióban 1991-ben 337 md US dollár közlekedési externáliát mutat ki, a torlódások nélkül, mely a GDP 4,6%-át teszi ki. Ennek 89%-át a közúti forgalom okozza. A torlódások további 200-500 md dollár költséget okoznak.⁴⁸

A közúti közlekedés külső költségei az EU-ban (1991, md USA \$)

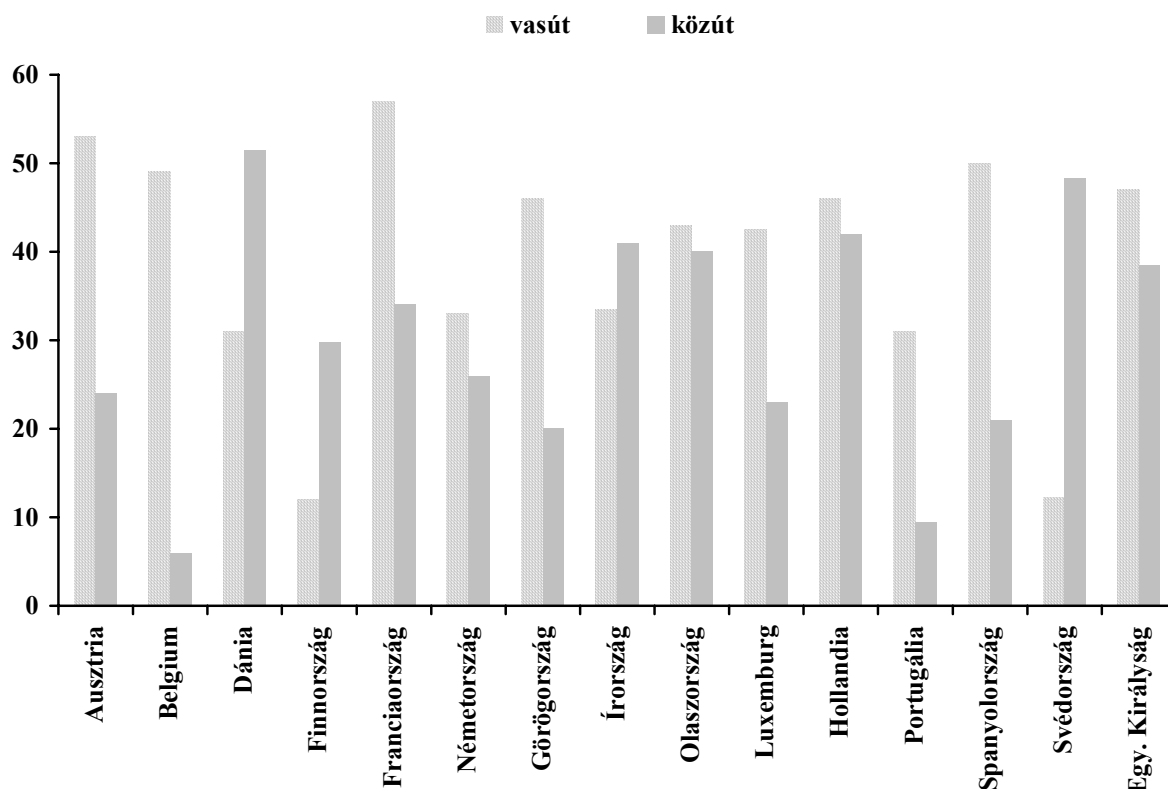
	közúti	(abból busz)	egyéb	összesen	az összes %-ában	a GDP %-ában
balesetek	177	5	6	183	54	2,5
szennyezés	43	2	11	54	16	0,7
klímaváltozás	40	2	13	53	16	0,7
zaj	39	2	8	47	14	0,6
részösszesen	299	11	38	337	100%	4,6
részarány (%)	89	3	11	100%		
torlódás				183-512		2,5 -7

Forrás: UNEP, p. 21.

Ábránk azt szemlélteti, hogy a vasút és a közút által okozott külső költségek mekkora részét fedezik a közlekedésből származó bevételek az EU tagországaiban. A vasút esetében 10 és 55% közötti sávokat látunk, azaz: 45-90%-ban fedezetlenek a vasúti externáliák; Franciaország, Spanyolország és Ausztria vasúti bevételei fedezik a legnagyobb mértékben az okozott infrastrukturális és környezeti károkat. A közútnál rosszabb a helyzet: a legtöbb országban lényegesen nagyobb a fedezetlen károk aránya.

⁴⁸ I. m., 21. old.

A bevételekkel fedezett externális költségek aránya az EU-tagországok közlekedésében (%)



Forrás: EEA 1999, 27. oldal.

A svájci INFRAS és a német IWW kutatóintézetek megbízható számításai szerint Nyugat-Európa 17 országában (az EU plusz Svájc és Norvégia) 1995-ben a közlekedés – a torlódások okozta veszteségeket nem számítva – 530 md euró külső költséget okozott, mely a 17 ország GDP-jének 7,8%-ával ért fel. E költségek az alábbiak szerint oszlottak meg:

balesetek	29%
légszennyezés	25%
éghajlatváltozás kockázata	23%
zaj	7%
városiasodás (gyalogosok időveszteségei és térhiányból adódó veszteségek	2%
tájképi veszteség	3%
háttér folyamatok környezeti költségei	11%
összesen	100%

Közlekedési módok szerint a közúti közlekedés a károk 92%-át, a légi közlekedés 6%-át, a vasúti közlekedés 2%-át, a vízi pedig 0,5%-át okozza.

A személyszállításon belül pl. a személyautó-közlekedés átlagosan 87 euró külső költséget okoz 1000 utaskilométerenként, míg a vasút csak 20 euró nagyságút. „A nehéz

tehergépjárművek által okozott átlagos külső költség 72 euró/tonnakm, ami 3,8-szer magasabb, mint a vasúti teherszállításé.”⁴⁹

A külső költségek nagyban szóródnak a forgalmi helyzettől függően, így pl. „a közúti személyszállítás külső költsége 113 euró/1000 utaskm városon belül és 34 városok közötti közlekedésnél. A városokon belüli tehergépjárműforgalom 91,5 euró/1000 tkm kárt okoz, amíg városok között 40 eurót.”⁵⁰ Szoktak számolni külső határköltségekkel is: a forgalom egységnyi növekedése mekkora további károkat okoz.

Az előrejelzések semmi jóval nem biztatnak. Az INFRAS-IWW tanulmánya szerint 1995 és 2010 között a közlekedés által okozott külső költségek 42%-kal fognak nőni.

A *torlódási költségeket* a tanulmány külön kezeli: 1995-ben 33,3 md euróra becsüli, azaz a GDP 0,5%-ára, és 2010-ig 142%-os, drasztikus növekedést jósol (változatlan úthálózat mellett).

3. Érvék és ellenérvék: indokolt-e a közfinanszírozás?

A közlekedési támogatások megítélése nem könnyű feladat, hiszen minden egyes fajtájuk kapcsolható valamilyen más, "nem közlekedési" célhoz is. Így pl. az iskolabuszoké a tanuláshoz, a munkabajjárás támogatás a munkabajjáráshoz, minden közlekedési infrastruktúrális beruházást kapcsolatba hoznak a gazdasági növekedéssel, a vidéki útépítést pedig a területi fejlesztéssel. A specifikus közlekedési és a "csak közlekedési" célok szétválasztása aligha lehetséges, de a célok és a támogatások minél pontosabb beazonosítása átláthatóbbá teszi a problémát.

"Úgy tekintünk-e a közlekedési támogatásokat, mint közvetett pénzáramokat a végső felhasználónak, amelyek képesek megváltoztatni a fogyasztói magatartást? Vagy vállalati támogatásnak, amely nem lesz hatással a fogyasztói magatartásra? Vagy mint nem közlekedési közpolitikai céloknak, mint amilyen a vidékfejlesztés?" – teszi fel a kérdést Jean-Pierre Orfeuil. (166. old.)

Az alapvető kérdés: indokolt-e a közfinanszírozás? Elméletileg az államnak a közjavak előállítását kell megfinanszíroznia, mert ezzel növeli a közjót, pozitív externáliákat termel. Így pl. a közoktatásra fordított kiadások ezt a célt szolgálják, mert amellet, hogy az egyének boldogulását is elősegítik (a képzett ember könnyebben kap munkát és többet keres), a társadalomnak is hasznára vannak (mert a műveltebb emberek között fejlettebb társadalmi kommunikáció és együttműködés alakulhat ki). Ugyanez igaz az egészségügyre (az egészséges ember nagyobb hasznot hajt a termelésben), stb. De mi a hasznunk az autópályákból? Hogy az egyéni közlekedés szempontjából az autópálya jó dolog, kétség nem fér hozzá (bár az autópályákon több kár keletkezik emberéletben és sebesülésekben kifejezve). De vajon létrehoz-e az autópálya az egyéni jólét növelésén túl társadalmi hasznokat és externáliákat?

Első hallásra ez triviális kérdésnek tűnik, hiszen mást sem hallunk, mint hogy az autópályák mennyire hozzájárulnak a gazdasági jóléthez, a területi kiegyenlítődéshez, az elmaradott térségek felzárkóztatásához. Ez azon kötelező szövegek egyike, melyet kormány és ellenzék, szakértők, média és laikusok unos untalan hangoztatnak és hallanak. Ez azonban ahhoz hasonlatos téveszme, mint pl. az, hogy több út építésével megoldódnak a forgalmi gondok.

⁴⁹ Tanyi Anita, 19. old.

⁵⁰ I.m., 20. old.

Az ipartelepítés tényezői

piaci tényezők	termelési- és költség-tényezők	„puha” ipartelepítési tényezők
<ul style="list-style-type: none"> – a piac közelsége – a piaci részesedés megtartása és/vagy növelése – importkorlátozás, vagy más kereskedelmi akadály – új piacok létesítése – valutakockázat elkerülése 	<ul style="list-style-type: none"> – biztos nyersanyag-utánpótlás – bérszínvonal – társadalombiztosítási járulék – a munkaerő képzettsége – üzleti infrastruktúra – társasági adó – energiaköltség – szállítási költség – állami támogatás – technológiai know-how megszerzésének lehetősége – környezetvédelmi követelmények 	<ul style="list-style-type: none"> – politikai stabilitás – általános társadalmi helyzet – szakszervezetek – sztrájkok kockázata – a lakosság viszonyulása az új technológiákhoz – életminőség – a természeti környezet minősége – szórakozási lehetőségek

Forrás: T & E

Az eddigi talán legjelentősebb tudományos tanácskozás, melyet ennek a kérdésnek szenteltek, az 1995 decemberében Brüsszelben, *Roads and Economy* címmel megtartott konferencia volt.⁵¹ A konferencia apropóját az adta, hogy az Európai Unió igen sokat költ autópályaépítésekre; a kohéziós támogatások jelentős részét az elmaradott térségek abból a megfontolásból kapják, hogy a fizikai infrastruktúra, főleg az úthálózat fejlesztése segíteni fog majd felzárkózásukban. Nos, a konferencián elhangzott előadások nem erősítették meg ezt az evidenciának tűnő hipotézist. Az elemzők nem tudtak kimutatni egyértelmű pozitív korrelációt a gazdasági fejlettség és az úthálózat fejlettsége között. Sőt, szép számmal voltak e tétel ellenkezőjét bizonyítók. Így pl. elhangzott az, hogy a periféria és a központ közötti közlekedés javításának eredménye abban is megmutatkozhat, hogy a periféria erőforrásai (munkaerő, helyi termékek és nyersanyagok) nagyobb arányban fognak a központba áramlani, s a polarizáció még tovább élesedik. Vagy figyelemre méltó egy másik érvelés is, amely az útépítések foglalkoztatásnövelő hatását vonja kétségbe. (Maga az útépítés természetesen a foglalkoztatás alkalmi bővülésével jár; a kérdés az, hogy azt követően és azon túl van-e ilyen hatás.) Eszerint az útépítéssel, a jobb közlekedési lehetőségek megteremtésével a közlekedés-szállítás termelési tényező költsége csökken, ami egyben azzal jár, hogy a többi termelési tényező – köztük a munkaerő – ára relatíve (azaz a közlekedési-szállítási költségekhez képest) megnő. Ezek után pedig csökken a kereslet irántuk, s így akár még vissza is eshet a foglalkoztatás.

⁵¹ Roads and Economy, 1995.

4. A közlekedési károk internalizálása

A közlekedési támogatások (beleértve a meg nem fizetett infrastrukturális költségeket és az okozott környezeti károkat is) csökkentésének számtalan útja van: a környezetgazdaságtan teljes eszköztára bevethető. Lévén az üzemanyagok, és általában, a közlekedés iránti kereslet árrugalmassága eléggé alacsony, az üzemanyagokra kivetett adók viszont igen magasak, az üzemanyagok adójának felemelése Magyarország számára már nem járható út. Egyrészt, mert az ár már a fejlett nyugat-európai országok szintjén áll, másrészt a keleti szomszédainknál jóval magasabb árak gerjesztik az „üzemanyag-turizmust”, s ez a szándékolt hatással ellentétes eredményre vezet: csökken a költségvetési bevétel.

A táblázatból viszont látható, hogy milyen sok eszköz áll még a környezetvédelem rendelkezésére. Figyelemre méltó fejlemény, hogy a tárgyalásos elrendezések és önkéntes megállapodások módszere már a közlekedési károk enyhítésében is megjelent.

Az egyes eszközök az adott országtól és a konkrét körülményektől függően eltérő eredményességgel alkalmazhatók. A Holland Központi Tervezési Intézetben érdekes változatokat tanulmányoztak: milyen hatása van a közlekedés okozta károk csökkenésére, ha (1) az üzemanyagok literenkénti fogyasztási adóját megemelik 1,50 dollárral (azaz az árakat nagyjából duplájára növelik), (2) ha útdíjakat szednek a városi közlekedésben, (3) ha megszüntetik a munkahelyi utazási támogatásokat. A kutatás külön érdekessége volt, hogy egyrészt azt vizsgálták, mi ezeknek az intézkedéseknek a hatása, ha az EU egyes országaiban külön-külön alkalmazzák, másrészt pedig ha koordináltan, Uniós-szerte egységesen.⁵²

Az eredmények a következők: Az országokénti külön-külön alkalmazás során a személygépkocsi-használat és a széndioxid és nitrogén-oxidok okozta légszennyezés 20%-kal csökkent. A leghatékonyabb eszköznek az bizonyult, ha csúcsforgalom idején a városokban útdíjat szednek. Az üzemanyagárak 1,50 dolláros felemelése (megduplázása) sikeres módszer a széndioxid-kibocsájtás csökkentésére (a megtett kilométerek mérséklésére), de nem az a gépkocsihasználat csökkentésére. A tanulmány fő következtetése az, hogy a nemzetközileg koordináltan alkalmazott eszközök alkalmasak arra, hogy a fogyasztói magatartást jelentősen befolyásolják. Továbbá: "a zsúfoltság árazása" igen hatékony módszer, míg a fiskális eszközök hatása korlátozott.⁵³

A nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy az ellenőrzés, a magasabb műszaki követelmények és az infrastruktúra használatának differenciált árazása inkább célravezetőek, mint az üzemanyagok további megadóztatása. Jó eredményt lehet elérni azzal is, ha a járművek eladásakor kirótt adót a jármű környezeti hatásától függően differenciálják, a gépkocsiadót úgyszintén, valamint attól is függővé teszik, hogy azt forgalmas városi, vagy vidéki körzetben regisztráltatják.

⁵² de Moor and Calamai, p. 45.

⁵³ Uott.

Eszközök és intézkedések a közlekedési károk internalizálására

gazdaságpolitika	közgazdasági eszközök	admin. eszközök (a közlekedés fizikai feltételeinek a befolyásolása)	intézményi és műszaki feltételek	önkéntes megállapodások
<ul style="list-style-type: none"> - területfejlesztés; az elmaradott térségek kiegyenlítése - az agglomerációs burjánzás megakadályozása - stratégiai környezeti hatásvizsgálat 	<ul style="list-style-type: none"> - a személyautó-használat támogatásának megvonása - gépkocsiadók - a környezetbarát közlekedési módok támogatása - magasabb parkolási díjak - úthasználati díjak - torlódási díjak (<i>congestion fees</i>) - katalizátoros autók adókedvezménye 	<ul style="list-style-type: none"> - buszok számára fenntartott sávok - sétálóutcák - a parkolási lehetőségek csökkentése - autómentes napok - autók műszaki követelményeinek szigorítása - kerékpárutak kiépítése 	<ul style="list-style-type: none"> - a környezeti tudat fejlesztése - oktatás - információ - a tömegközlekedés műszaki fejlesztése - a személyautók műszaki fejlesztése - kevesebb környezeti és egészségi kárt okozó üzemanyagok 	<p>Példa: Az EU Bizottsága és az <i>European Automobile Manufacturers Associations (ACEA)</i> közötti megállapodás értelmében 2000-ben, 2010-ben és 2020-ban a személygépkocsik fajlagos energiaigénye 5,9, 14,4 és 19,3%-kal alacsonyabb lesz.*</p>

* Lásd erről: Kiss Károly, 2002, 42. old.

A közlekedéspolitikai stratégiáknak fel kell ölelniük a közgazdasági, technológiai, információs és földhasználati intézkedések teljes körét. Ki kell terjedniük a normák állítására, a teljes költség-fedezetre ösztönző eszközök alkalmazására, az alternatívákat feltáró információk nyújtására és a várostervezés közlekedési és szociális szempontjainak az integrálására.

A támogatások kiküszöbölése érdekében de Moor és Calamai tanulmánya az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg:⁵⁴

1. Az utak használói ki kell, hogy fizessék az infrastruktúra, az igénybevett hely és a közlekedési szolgáltatások teljes költségét. Ezáltal nem csak a hatékony használat ösztönözhető, de alapok is képezhetők a felújításra és a további útépitésekre.
2. Fel kell számolni a keresztfinanszírozásokat: a személyforgalom ne fedezze a teher szállítás költségeit, az inter-urbán forgalom a városokon belüli károkozást, a motorbenzinnel közlekedők a dízel-üzemanyagot használók okozta károkat.
3. A különböző közlekedési módokat az okozott károk mértékének megfelelően kell fizetésre kényszeríteni.
4. Külön, "testre szabott" közlekedéspolitikai koncepció készítenendő a városi és a vidéki övezeteknek. A városi közlekedési politika középpontjában a forgalom irányítása és csökkentése kell álljon, míg vidéken az infrastruktúrával és a vidékfejlesztéssel kell törődni.
5. Érvényesíteni kell a szociális szempontokat a közlekedésben: az általános közlekedési támogatások helyett a szegényebb rétegek közlekedési igényeinek kielégítését kell támogatni; a munkahelyekre történő eljutás is támogatandó; elő kell segíteni a kerékpárutak létesítését.

Feltűnő, hogy ezen ajánlások között nem szerepel a tömegközlekedés támogatása. A vidékfejlesztés közlekedési infrastruktúra-építéssel történő elősegítése pedig a hamis mítoszok körébe tartozik.

5. A közlekedés-okozta hazai környezeti károk és a területfejlesztés illúziója

A hazai viszonyokra – kiindulva a nyugati becslésekből – a közlekedés okozta környezeti károkra hasonló számokat állapíthatunk meg; a forgalom volumene és a járművek száma nálunk ugyan kisebb, illetve kevesebb, viszont műszaki állapotuk és jellemzőik rosszabbak, s így az eredő hasonló nagyságú lesz.

Ezen elméleti kitérő után nézzük meg konkrétan, van-e területfejlesztő és kiegyenlítő hatásuk a hazai autópályaépítéseknek? A hazai szakirodalomban eddig két ilyen vizsgálat történt. A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának stratégiai környezeti hatás-vizsgálata keretében a kutatók az alábbi megállapításokra jutottak:⁵⁵

⁵⁴ I. m., 46-47. old.

⁵⁵ Fleischer és mások, 77-78. old.

A közlekedés környezeti kárai 2000-ben

Hatás	Költség a GDP		Költség folyó áron 2000-ben						Költség vásárlóerő alapon*					
			(milliárd Ft)						(milliárd Ft)					
	% -ában		Összesen		Közút		Vasút		Összesen		Közút		Vasút	
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Balesetek	1,5	2,0	197	263	175	233	22	30	446	594	395	527	51	68
Levegőszennyeződé s														
*helyi	1,0	1,3	132	171	125	163	6	8	297	386	283	368	14	18
*egyéb (külter.)	0,3	0,5	39	66	35	58	5	8	89	149	78	130	11	19
Zaj, rezgés	0,8	1,0	105	132	85	107	20	25	238	297	193	241	45	56
Idővesztesség	2,0	3,0	263	395	227	340	36	54	594	892	513	769	81	122
Összesen	5,6	7,8	736	1026	647	900	90	125	166	231	146	203	203	283

Megjegyzés: A 2000. évi GDP 13075,2 milliárd Ft folyó áron és 28656,8 milliárd Ft vásárlóerő alapon. A vásárlóerő alapján a magyar GDP 1999-ben 2,26-szor nagyobb volt, mint a valutaárfolyamon kimutatott érték.

* Ennek arányait a vásárlóerő alapon számított GDP-hez kell viszonyítani.

Forrás: Pavics Lázár számításai (Kiss K. – Lukács A. szerk.) KSH, Nemzetközi Statisztikai Évkönyv, 2001 és Magyar Statisztikai Évkönyv, 2001.

„Az autópálya és a gazdasági tevékenység közötti összefüggés esetleges meglétét igazolhatják azok az adatok, amelyek azokra a megyékre vonatkoznak, ahol az autópályák már hosszabb ideje megépültek. A vizsgálat kezdő időpontja a rendszerváltást követő év, 1991.... A vizsgálatot az is árnyalja, hogy a gazdasági recesszió hatása a kezdeti években érződött, ezért inkább a relatív, megyék közötti különbséget kellett figyelembe venni.... Nem vizsgáltuk a nyugati határhoz közeli Győr-Sopron megyét, mert ott a fejlődést elsősorban más tényező (Ausztria közelsége) befolyásolta.”

Az autópályával rendelkező megyék gazdasági adatai

Megye	Munkanélküliségi ráta (%)			Alkalmazásban állók nettó keresete (Ft)			Egy lakosra jutó beruházás értéke (Ft)		
	1992	1996	1999	1991	1995	1999	1991	1996	1999
Komárom	11.5	11.5	9.4	12 774	25 548	46 307	61 483	130 485	206 018
Fejér	9.9	9.0	7.9	12 611	26 956	50 387	31 138	116 188	212 890
Heves	12.6	12.8	12.1	11 453	24 835	44 533	21 126	63 907	201 961
Bács-Kiskun	13.3	10.3	10.1	10 865	23 557	40 990	21 051	58 731	96 285
Országos átlag	10.1	10.8	9.6	12 385	26 637	49 858	31 933	92 224	182 448

Forrás: Fleischer és mások, 77. old.

„A fenti adatok elemzése messzemenő következtetésekre nem ad lehetőséget. Az autópályák által érintett megyék közül pl. Bács-Kiskun megyében az országos átlagnál lényegesen nagyobb ütemben csökkent a munkanélküliség, ugyanakkor a nettó átlagkereset és az egy főre jutó beruházások az átlagosnál kisebb mértékben nőttek (különösen a beruházások

maradtak el). Heves megyében a beruházások növekedési üteme igen magas és Fejér megyében is hasonlóan alakul, de ott a munkanélküliség is nagyobb mértékben csökkent az országos átlagnál. Fejér és Komárom megyében az autópálya már adottságnak tekinthető az időszak kezdetén is.”

„Összességében tehát *az autópálya gazdaságélénkítő hatása nem mutatható ki egyértelműen*. Az érintett területeken egyes mutatók az országos átlagnál kedvezőbben, mások annak megfelelően vagy kedvezőtlenebbül alakultak.”

„Az ország távolabbi pontjait érintő gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére vonatkozó következtetések sem pro, se kontra nem vonhatók le. *Az eddigi tapasztalatok alapján nem igazolható, hogy az autópálya léte gazdaságélénkítő szerepet tölt be, ugyanakkor az sem, hogy a nagyobb távolságra kiépített gyorsforgalmi úthálózat, mely kevésbé fejlett területeket érint, nem jár ilyen hatással.*”

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából 1997-ben a Deloitte & Touche cég “Észak-Kelet-Magyarország gazdasági és infrastruktúra fejlesztésének összefüggése, különös tekintettel az M3-as autópálya megvalósításának társadalmi-gazdasági-környezeti vonatkozásaira” címmel átfogó tanulmányt készített arról, milyen hatása lehet az M3-as autópályának az érintett térség gazdaságára.⁵⁶ A tanulmány megállapítja, hogy „Az autópálya önmagában nem okoz gazdasági fellendülést, ehhez sok tényező együttes jelenléte szükséges. Ezek között szerepel a műszaki fejlesztési potenciál, a szakképzett munkaerő, a megfelelő oktatási intézmények, az innováció orientált vállalkozók és vállalkozások, a hagyományos és kockázati tőkét kínáló pénzügyi infrastruktúra, a telekommunikációs infrastruktúra, valamint a vállalkozásbarát politikai és gazdasági környezet, közigazgatás.” Továbbá: „Megalapozottnak tűnik az a feltételezés, amely szerint jelenleg nem nehéz olyan befektetési lehetőségeket találni, ahol az autópályánál nagyobb jövedelmezőséget lehet elérni (pl. szállodarekonstrukciós program).” Valamint: „Az általa indukált kereslet révén az autópálya-építés kedvezően érinti a kapcsolódó szolgáltatások (az út mentén létesítendő vendéglők, szállodák, benzinkutak, javítóműhelyek, bankfiókok, üzletek, esetleg raktárak stb.) fejlődését. Ez helyi, illetve településfejlesztő hatás, amely az út menti 2-10 km széles sávra terjed ki. Területfejlesztő hatása viszont csekély.”

„Az autópályának köszönhetően Heves megye értékesítésének immár egyötödét, exportjának egyharmadát Hatvan adja. (Ez valóban nagyrészt az autópályának köszönhető, hiszen a nemzetközi tapasztalatok szerint az autópályák hozzájárulnak a munkahelyek átcsoportosításához.) Jelen esetben tehát arról van szó, hogy a megye számos részén visszaesésé következik be, vagy legalább is lelassul a fejlődés, mert Hatvan elszívja onnan az erőforrásokat. Tehát nemzetgazdasági szinten az autópálya nem a gazdasági fejlődést mozdítja elő, hanem csupán annak területi eloszlását módosítja, ráadásul azt is kedvezőtlenül.”

„A közúthálózat bővítése rendkívül eszközigényes beruházási tevékenység. Egy autópálya minden méterének megépítése 1,3–2 millió forintba kerül, és rendkívül hosszú a megtérülési ideje. Sok esetben nagy valószínűséggel soha nem térül meg az ilyen befektetés, amit a legforgalmasabb magyarországi fizető autópálya, az M1-es példája is mutat. Sőt, ezek a beruházások eszközöket vonnak el a gazdaság egyéb területeiről, vagyis fékezik a gazdasági fejlődést.”

„Az autópálya építése és használata jelentős környezetszennyezéssel jár. Egy kilométernyi autópálya megépítéséhez hatalmas mennyiségű építőanyagot használnak fel, továbbá annyi energiát, amennyit egy személyautó 20 millió km megtétele során fogyasztana el. Az autópálya két oldalán 6-6 km széles szennyezett levegőből álló “alagút” alakul ki. Leginkább azonban a gépkocsikban utazók egészsége károsodik ettől a légszennyező hatástól,

⁵⁶ Kiss Károly – Lukács András (szerk.), 200. old.

mivel ők szinte közvetlenül szívják be az előttük haladó gépkocsik kipufogógázát. Az autópályákon sokkal több jármű és sokkal nagyobb sebességgel közlekedik, mint az egyéb utakon, és emiatt természetesen a balesetek száma és súlyossága is nagyobb, mint a kisebb forgalmú utakon. A Levegő Munkacsoport számításai szerint minél hosszabbak egy országban az autópályák, annál többen halnak meg a közutakon.”

A fentiek alapján levonható a *következtetés*: Az autópályák regionális felzárkóztató, fejlettségi szinteket közelítő hatása sem Nyugat-Európában, sem Magyarországon nem bizonyított. Ezért a közfinanszírozásuk sem indokolt. A magán-autópályaépítések viszont Magyarországon rendre kudarcot vallanak, mert a lakosság alacsony jövedelmi szintje és az ország kis mérete nem teszi lehetővé, hogy a magántőke-beruházások megtérüljenek. A súlyos környezeti hatások további érvek az autópályák építése ellen. A megoldást a vasút, és annak is a *kombinált szállítási* ágazatának a fejlesztése adja. Új utak építése a meglévő hálózat igen rossz állapota mellett amúgy sem logikus. Mindezen túl számos olyan beruházási lehetőség van Magyarországon, amely kifizetődőbb az autópályák építésénél.

VI. Politikai és intézményi kérdések

A támogatások mögött általában a következő *indítékok* állnak:

- ösztönzik a gazdasági fejlődést és a növekedést
- védik a foglalkoztatottságot és a beruházásokat
- élénkítik a hazai kínálatot, csökkentve ezáltal a külső függőséget
- mérséklék a szegénységet és szociálisan kedvező hatásúak
- hozzájárulnak az alapvető szolgáltatások előállításához.⁵⁷

Az iparilag fejlett országokban pl. a víz-támogatások célja a mezőgazdasági termelés növelése; az agrártámogatásokkal ki akarják egyenlíteni a gazdálkodók jövedelmét, meg akarják őrizni a vidék életképességét és védik a hazai termelést a világpiaci kínálattól; az energiaszektorban a támogatások elsősorban a foglalkoztatottság fenntartását szolgálják, a meglévő beruházások védelmét, de a hazai ellátási biztonság is szerepet kap; a közlekedési támogatásoknak gazdaságfejlesztő és az elmaradott területeket felzárkóztató szerepet szánnak.

Ezek a célok azonban gyakorta nem valósulnak meg, a támogatási politika nem éri el a kívánt hatásokat. A világ éves 335 md dollár körüli mezőgazdasági támogatásának pl. csak kb. a 20%-ából lesz a gazdák jövedelmét kiegészítő átutalás, s az is inkább a jómódúak zsebében köt ki. Állandósult hazai probléma is, hogy a gazdák jövedelmét növelni és a termelést élénkíteni hivatott agrártámogatásokat végsősoron a kereskedelem kapja meg.

A nem környezeti közjavak előállítását célzó támogatások igen káros környezeti következményein túl az is probléma, hogy megakadályozzák a mind gazdasági, mind környezeti szempontból kívánatos alternatívák kifejlődését, "bebetonozzák" az elavult struktúrákat (pl. gazdaságtalan, környezetszennyező szénbányák, lemaradó, versenyképtelen ágazatok).

Általános közgazdasági szempontok miatt a támogatások azért nem kívánatosak, mert eltorzítják az árakat és azáltal csökkentik az optimális piaci allokációt, és növelik a deficitet.

Bármennyire is könnyen és meggyőzően kimutatható azonban, hogy a támogatások gazdaságpolitikai, gazdaságelméleti és környezeti szempontból ártalmasak, megszüntetésük előtt igen súlyos *akadályok* állnak:

- az érintetteknek alapvető érdeke, hogy a támogatások megmaradjanak
- a visszavonás jövedelem-redistribúciós hatásai nem mindig kívánatosak
- egyes szektorok már oly régen és rendszeresen kapják a közpénzeket, hogy hozzászoktak a helyzethez, elkényelmesedtek és nélküle aligha tudnának megenni
- a támogatások visszavonásának következményeit nem mindig lehet kiszámítani
- a megvonás – ha exportőr ágazatokról van szó – csökkenti a nemzetközi versenyképességet
- az átmenetet és alternatívát kínáló megoldásokhoz nem áll mindig rendelkezésre a szükséges erőforrás
- hiányozhatnak az adminisztratív és az intézményi feltételek is.⁵⁸

A rendszeresen támogatott ágazatok beágyazódott érdekei állnak a leginkább a támogatás-megvonási politika útjában. Ilyen pl. a szénbányászat, amely ráadásul még hagyo-

⁵⁷ de Moor and Calamai, p. 51.

⁵⁸ I. m., 53. old.

mányosan a legszervezettebb ágazat is. Fejlett kommunikációs csatornáik révén mozgósítják a támogatások haszonélvezőit, míg azok kárvallottait elkendőzik. A támogatások terhe ugyanakkor – különösen ha rejtett formát öltenek – közvetlenül nem érzékelhető a társadalom, a többi réteg és szektor által, s így azok nem mozgósíthatók a megvonás érdekében.

Az egyik legfogasabb kérdés a támogatások *nemzetközi vetülete*. A kormányok ekkor ellentmondásos helyzetbe kerülnek: hazai okok miatt indokoltnak látnák a megvonást, de ugyanakkor féltik az adott ágazatot a nemzetközi versenytől. Félnék az import növekedésétől, ugyanis az közömbösítheti a támogatások csökkentésétől várt potenciális hasznokat. Ezért volt pl. a GATT-nak majd 10 évre szüksége, hogy az uruguayi körtárgyalások keretében megteremtsék az agrártámogatások csökkentésének feltételeit.

A támogatások lebontása mellett szóló súlyos, hagyományos gazdaságpolitikai érv a *deficitcsökkentés*. Valójában nehezen magyarázható meg, hogy erre tekintettel miért is nem történtek az elmúlt évek során jelentősebb lépések (itthon és világszerte). Hiszen gondoljunk csak bele: a világkereskedelem és a tőkemozgások liberalizálása a fejlett nyugat-európai jóléti államokat a jóléti kiadások megszorítására készítette, de mivel az érthetően igen széles társadalmi ellenállásba ütközött, az alapvető vívmányokat fent kellett tartani, s finanszírozásuk csak az állami eladósodás növekvő terhe mellett volt lehetséges. A jóléti államok a hagyományos, környezetileg káros támogatásaiktól ennek ellenére sem tudtak megszabadulni, oly nagy az érdekcsoportok ellenállása. A deficitcsökkentés hathatós érvével szemben a kedvezményezett ágazatok sikeresen képviselték saját érdekeiket és hangoztatták saját érveiket (a foglalkoztatottság és az ágazati működőképesség fenntartása, a hazai piac védelme, stb.). A kormányok kommunikációs sikon adósok maradtak annak bizonyításával, hogy az így keletkező többletbevételeket hatékonyan tudnák felhasználni.

A sikeres támogatási reformpolitika alapvető feltétele annak számbavétele, hogy *kire is lehet támaszkodni* a megvalósítás során. Ime a potenciális támogatók listája:

1. Akik általában érdekeltek a deficit csökkentésében: a pénzügyminisztériumok és esetleg az adófizetők és az üzleti élet egyes csoportjai.
2. Akik – általános gazdaságpolitikai megfontolásból – érdekeltek abban, hogy a piac jobban működjön.
3. A kereskedelmi minisztériumokat a nemzetközi egyezmények kötelezik a támogatások csökkentésére; ebből következően számos olyan külföldi tényező is van, amely érdekelt abban.
4. A jól kifejtett érvek magukra a támogatások haszonélvezőire is kell, hogy hassanak.
5. A támogatott ágazatok versenytársai (a helyettesítő termékek vagy szolgáltatások előállítói) nyilvánvalóan érdekeltek a leépítésben.
6. A környezetileg káros támogatások ellen természetesen minden környezetvédőre és szervezetre lehet támaszkodni.⁵⁹

De Moor és Calamai végül is az alábbiakat ajánlja a támogatási reform útjában álló *akadályok leküzdése érdekében*:

- *Átláthatóságot* kell teremteni a támogatások körül: legyen nyilvánvaló, hogy ki, melyik szektor, milyen formában jut közpénzekhez; azt hogyan használja fel, milyen hatékonysággal, kik és mit nyernek belőle. A kedvezményezettek (pl. az olcsóbban szolgáltatásokhoz jutók) is tudják meg, hogy annak mi az ára.
- *Alternatívákat* kell kidolgozni a támogatási cél elérésére: a hagyományos energia-hordozók termelésének növelése helyett célszerűbb az energiafogyasztás csökkentésére

⁵⁹ Barg, 37. old.

szolgáltató technológiákat támogatni; a szénbányászati munkahelyek megőrzése helyett ajánlatos az új technológiák működésére alkalmas szakemberek kiképzését támogatni.

- A támogatottak "*kivásárlása*" ugyan költséges, de hosszú távon eredményes megoldás, és bizonyára olcsóbb is. Az addig támogatottak érdekeinek sérelme nélkül lehetővé teszi, hogy a gazdaságpolitika tiszta lappal induljon és hatékonyabb erőforrás-allokációt valósíthasson meg.
- A szerzőpáros felhívja a figyelmet arra, hogy különösen jó alkalmat teremtett a kelet-közép-európai gazdaságok átalakulása a támogatások átgondolására. A *gazdasági és intézményi reformmal együtt* lehetőség nyílt ennek a kérdésnek a rendezésére is. A valóságban azonban az történt, hogy dominánssá vált az IMF restriktív politikája, s ez olyan szolgáltatásokat is leépített, amelyek közjavakat állítottak elő. Így került sor a tömegközlekedés indokolatlan leépítésére és a vasúti szolgáltatások megkurtítására.
- El kell érni, hogy ne a környezetvédő szervezeteknek kelljen bizonyítaniuk a támogatások közgazdaságilag és környezeti szempontból is káros voltát. Logikus az lenne, ha a támogatás nyújtója, azaz *a kormány viselné a bizonyítás terheit*. A kormánynak kellene érvelnie emellett, hogy az adott támogatás közgazdaságilag hatékony és ésszerű. Ez már csak azért is indokolt lenne, mert a kedvezményezettek általában jól láthatók és azonosíthatók, a teher viszont "elkenődik", hiszen az megoszlik az adófizetők között. A közpénzek kezelője tehát ne csak a támogatások haszonélvezőinek az elismerésében sütkérezzék, hanem érezze a terhet viselők neheztelését is.
- Megszívlelendő tanács, hogy a támogatások leépítésére meg kell várni a megfelelő időpontot és szituációt. *Költségvetési vagy környezeti válság idején* elfogadtatásukra jóval nagyobb az esély. Egy adott iparágnál a termékek árának világpiaci emelkedése megfelelő időpont a támogatás csökkentésére vagy megvonására, míg a fordított ártrend nyilvánvalóan nem az.

VII. A hazai támogatási politika

1. A támogatási politika főbb jellemzői⁶⁰

Magyarország már az 1991-es Európai Megállapodásban kötelezettséget vállalt arra, hogy támogatási politikáját hozzáigazítja az Európai Unióéhoz. A magyar kormány 1997-ben a Pénzügyminisztériumot bízta meg ezzel a feladattal. 1999-ben egy újabb jogi aktus jelentett ebben a kérdésben előrelépést. Kormányrendelet írta elő, hogy a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tervezetét előzetesen be kell nyújtani a PM Támogatásokat Vizsgáló Irodájához, s azokat véleményezni kell, meg kell vizsgálni, hogy megfelelnek-e az EU állami támogatási politikája által támasztott kritériumoknak. Ez a rendelet az elkülönített állami alapokból, a központi költségvetésből, valamint az ÁPV Rt által nyújtott támogatásokra vonatkozott. Nem terjedt ki viszont az önkormányzatokra, mely az Európai Bizottság kritikáját váltotta ki.

Végül is a magyar kormány 2001-ben tett eleget teljes mértékben az EU támogatási politikája jogi szabályozásának a hazai érvényesítésében. Módosították az 1992-es államháztartási törvényt, 2002. jan. 1-jétől megtiltották versenytorzító állami támogatások nyújtását a vállalkozásoknak, kiterjesztették az ellenőrzést és értékelést az önkormányzatok által nyújtott támogatásokra is és egy kormányrendeletben meghatározták a tilalom alóli mentességeket. Ezáltal a jogi szabályozás jellegét is követték: *az általános szabályt, a támogatások tilalmát törvény rögzíti, míg a kivételeket, a mentességet alacsonyabb szintű jogforrás.* (Nem vonatkozik viszont a szabályozás a társasági adó és az osztalékadó kedvezményeire, valamint a helyi adókra.) A kormányrendeletnek nem kevés gyakorlati haszna is van: a közpénzekből meghirdetett számtalan pályázat kiíróit arra készíteti, hogy legyenek tisztában és feleljenek meg az EU támogatási politikájának követelményeivel.⁶¹

A Pénzügyminisztérium 1997. évi előterjesztésében 3 évre kimutatta a támogatások összegét és megoszlását. 1996-ban 490, 97-ben 569 és 1998-ban 632 md forintot fordított a kormány támogatásokra (folyó áron). Ezen összegek közel 2/3-a közösségi jellegű, 1/3 része pedig egyéb, közösségi céloktól független támogatás volt. A legnagyobb tételt (19-21% körül) az európai infrastrukturális rendszerekhez történő kapcsolódás költségei tették ki mindhárom évben. (Lásd a táblázatot.) A környezetvédelem a két legalacsonyabb részarányú támogatás egyike (a másik a kis- és középvállalatok megerősítése), évente 1,4 és 3% közötti aránnyal részesedett.

⁶⁰ A PM, 1997 alapján.

⁶¹ Lásd erről: Hargita - Banai.

Támogatások Magyarországon

prioritási sorrend		1996		1997		1998		javaslat %
		md Ft	%	md Ft	%	md Ft	%	
	Közösségi jellegű támogatások							
	<i>(A) Fejlesztési célt szolgáló</i>							
1.	Humán erőforrásfejlesztés és foglalkoztatás	47,3	9,7	51,6	9,1	68,1	10,8	10
2.	Belső gazdasági-társadalmi kohézió	29,5	6,-	37,9	6,7	47,3	7,5	6
4.	Kis- és középvállalatok megerősítése	7,4	1,5	8,6	1,5	7,2	1,1	2
5.	Kapcsolódás nagy EU infrastruktúra rendszerekhez	105,3	21,5	107,9	18,9	132,3	20,9	20
6.	Környezetvédelem	6,7	1,4	11,3	2,	19,2	3,-	2
	Agrár-piaci garancia f.	4,6	0,9	43,-	7,6			
7.	Gazdasági szerkezet modernizálása	74,1	15,1	35,9	6,3	51,2	8,1	7
	<i>(B) Kiegyenlítést szolgáló</i>							
3.	Területfejlesztési kiegyenlítés, vidékfejlesztés	31,3	6,4	62,3	10,9	66,4	10,5	10
	Mezőgazdasági (rurális) vidékfejlesztés	9,2	1,9	5,6	1,-	19,-	3,-	13*
	Összesen	315,4	64,4	362,9	64,-	410,7	65,-	70
	Egyéb (közösségi céloktól független) támogatások							
	Termelési támogatás	47,-	9,6	58,3	10,2	74,3	11,8	11
	Termelési és fogyasztási árkiegészítés	44,9	9,2	50,-	8,7	50,-	7,9	7
	Egyéb	82,8	16,9	97,-	17,-	96,8	15,3	12
	Összesen	174,7	35,6	205,3	36,-	221,1	35,-	30
	Mindösszesen	490,1	100,-	569,4	100,-	631,8	100,-	100

Forrás: PM, 1997, melléklet

A magyar kormány támogatási politikájának is a *strukturápolitika* törekvései és a *vidékfejlesztés* céljai adnak keretet. A rendszerváltás után, a külgazdasági orientáció gyökeres megváltozása és a szerkezeti átrendeződés következtében kialakult Magyarországon egy fejlett, dinamikus bővülő, a technológiai transzfert befogadni képes, s a globális piaci és befektetési térrel integrált, a transznacionális vállalatokkal összefüggő versenyszféra. Emellett létezik egy, a globális gazdasághoz csak nehezen, vagy egyáltalán nem integrálódó, döntően hazai piacra termelő, nagyrészt kis- és középvállalkozásokból álló szektor. A hazai strukturális és vidékfejlesztési politikának ezt a *strukturális törésvonalat* kell áthidalnia.

A fentiekből kifolyólag a hazai támogatási politika az alábbi *fő célokat és prioritásokat* követi:⁶²

1. Humán erőforrások és foglalkoztatási szint fejlesztése (K+F tevékenység, munkahelyteremtés, oktatás, szakképzés, átképzés, egészségügy)
2. Belső kohézió erősítése, (humán infrastruktúra, információ áramlás, beszállítói hálózatok, gazdasági szolgáltatások országos rendszerének kiépítése)
3. Területfejlesztés, felzárkóztatás (vidékfejlesztés és területi kiegyenlítés)
4. Kis- és középvállalati szektor erősítése
5. Az európai nagyrendszerekbe való bekapcsolódás elősegítése
6. A gazdaság ágazati- és termékszerkezetének modernizálása
7. Környezetvédelem.

Ezek a célok jól beilleszthetők az Európai Unió Strukturális Alapjainak célrendszerébe (lásd erről a II. fejezet 1. pontját.) A deklarált célok azonban a valóságban nem valósulnak meg mindig a kellő súllyal, időnként más törekvések élveznek prioritást. "Pl. a területfejlesztési alap több, mint háromnegyed részét infrastrukturális fejlesztésre fordították, pedig a kiemelt célok közé a munkahelyteremtés és a régi munkahelyek megtartása tartoztak. A kiemelt célok között nem szerepel a humán erőforrások fejlesztése, a K+F tevékenység fejlesztése pedig szűkösen támogatott. A kinyilvánított szándék ellenére sem elégséges a területi kiegyenlítés követelményének érvényesülése. A jelenlegi területfejlesztési célelőirányzat – mint kiegészítő forrás – a támogatások érdemi területi differenciálására nem képes. Történtek olyan intézkedések is, amelyek a deklarált célokkal ellentétes hatású, de szükséges támogatást jelentettek, pl. a reorganizációra és a bankkonszolidációra fordított kiadások. A kis- és középvállalkozások támogatása sem következetes, azok csak a vállalkozás indításához adtak támogatást, a vállalkozások megerősítéséhez azonban nem."⁶³

A 2. cél (gazdasági-társadalmi kohézió) nem része az európai támogatási politikáknak, de mivel a jövedelemszint tekintetében Magyarország teljes területe támogatandó, a belső gazdasági-társadalmi kohézió erősítése szerepeltethető a területfejlesztési célok között is.

Az 5. cél (kapcsolódás a nagy európai hálózatokhoz) tekintetében az előterjesztés sajátos álláspontot fogalmaz meg. Minden hazai infrastruktúrafejlesztést ide sorol be, akkor is, ha az nem kapcsolódik az európai nagy rendszerekhez, és a hazai közúthálózat fejlesztését – tekintettel a tranzit teherforgalomra – összeurópai érdekként tünteti fel. (Bár – mint megjegyzi – "az összeurópai gondolkodás háttérbe szorítja a közúthálózat fejlesztését".) A külföldi fuvarozók számára ez valóban összeurópai érdek, de semmiképpen sem nemzeti érdek. A tranzitforgalom okozta hatalmas infrastrukturális károk (konkrétan útelhasználódás), a nem csekély környezeti kár és az 1993 és 2002 közötti, a magyar kormány által a tranzit teherfuvarozóknak ingyenes vagy kedvezményes útdíj formájában nyújtott, 2 md eurót kitevő

⁶² PM, 6. old.

⁶³ Uott, 5. old.

támogatás (mely nagyobb az ugyenezen időszak alatt az EU-tól minden forrásból származó segéllyel) egyoldalú képtelenséggé teszi ezt az érvelést.⁶⁴

A támogatási politika kívánatos arányait a táblázat legutolsó oszlopa tartalmazza. Ezek szerint a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó, fejlesztési célt szolgáló és az egyéb (nem közösségi) támogatások helyes aránya az akkori 65-30% helyett 70-30%-os kellene legyen. A legnagyobb eltolódásnak a mezőgazdasági vidékfejlesztés javára kellene bekövetkeznie (az 1998-as 3%-ról 13%-ra).

Az EU támogatási politikájához való igazodás érdekében *meg kell tisztítani a támogatási rendszert azoktól az elemektől, melyek nem tekinthetők a strukturális támogatási rendszer részének*. A PM előterjesztése az alábbi elemeket tekinti ilyennek:

- "Elsősorban a közfeladatok ellátását szolgáló finanszírozási eszközöket kell leválasztani, mint pl. az önkormányzatok alapfeladatainak ellátásához szükséges támogatást (címezett és céltámogatás egy része), vagy az Útalap, Vízügyi Alap működtetését, karbantartást szolgáló finanszírozási részét."⁶⁵ Amikor ugyanis a támogatás kedvezményezettje maga a kormányzati szféra, ott az állami feladatok sajátos finanszírozásáról van szó, nem pedig támogatásról.
- Az önkormányzatoknak nyújtott, jellegében a működtetést finanszírozó, tehát a közfeladatok ellátását szolgáló összegek sem tekinthetők támogatásnak; az európai jogrendszer sem tekinti azokat annak. Sőt, magától az EU-tól is kaphatunk támogatást a közfeladatok ellátásának korszerűsítésére, "ha azok az európai rendszerekhez való kapcsolódást, vagy a területi felzárkózást segítik".⁶⁶ (A Phare program keretében kaptunk is ilyen pénzeket.)
- Meg kell tisztítani a támogatási rendszert azoktól az elemektől is, amikor nincs szükség aktív állami szerepvállalásra (hírközlés, távközlés).
- "Az európai jogrendszer – az agrártámogatások jelentős hányadát kivéve – kifejezetten tiltja a közvetlen és közvetett áruexport-támogatásokat, a fogyasztói árkiegészítéseket, az egyedi – nem régiós célokat szolgáló beruházások támogatását, a külföldi működőtőke bevonását célzó direkt támogatásokat, az ültetvények támogatását, stb."⁶⁷ Ezeket a formákat meg kell szüntetni.
- Az agrártámogatások területén csökkenteni kell a piacrajutási támogatások részarányát és növelni az agrártermelésre fordított összegeket valamint a mezőgazdasági alaptevékenységek beruházási támogatását.
- Vannak olyan támogatások, amelyeket nem csak az EU-konformitás hiánya, hanem alacsony hatékonyságuk is megkérdőjelez. Ilyenek a folyó termelési támogatások, az egyedi beruházási támogatások, a kormányzati beruházások egy része. A hazai vállalkozási szférában az egyedi támogatások még mindig nagy súllyal szerepelnek. Nem szolgálják a hosszú távú szerkezetátalakítást a piacrajutási támogatások sem.

Támogatási rendszerünknek még több más olyan jellegzetessége is van, amelyek nem felelnek meg az európai követelményeknek (de valójában a hazaiaknak sem). A források erősen ágazatokhoz, szektorokhoz kötöttek; az önkormányzatok alárendelt szerepet játszanak, holott az övéké kellene legyen a vezető szerep. 1994-ben még csak 17% volt a kormányzati beruházások aránya és 46% az önkormányzati beruházásoké; 1996-ban már 32-40%-ra romlott az arány. A rendszer szétaprózott és párhuzamosságok jellemzik, hiszen ugyanarra a

⁶⁴ Kiss Károly - Lukács András szerk., 2003, IV. fejezet. Pavics Lázár számításai.

⁶⁵ PM, 2. old. Fogalomrendszerünkben ezek az "éjjeliőr állam" feladatkörébe tartoznak.

⁶⁶ Uott.

⁶⁷ I. m., 14. old.

célra több forrásból is igényelhető támogatás. Így pl. a beruházási programok, a szektorális-ágazati fejlesztési források, az önkormányzatok saját eszközei és a területfejlesztési támogatások egyformán lehetnek ugyanannak a programnak a finanszírozói. Az intézményrendszer fejletlen, elsősorban az önkormányzati és területfejlesztési vonatkozásokban. A rendszer működése nem megfelelő; még ha helyesek is a célok, megvalósulásuk nem garantált. Az EU-források elnyerését akadályozhatja a nem megfelelő abszorpciós képesség és az önrész előteremtésének nehézségei. Az uniós támogatások előfeltétele a nemzeti és regionális fejlesztési tervek kidolgozása, amelyekhez majdan e támogatások kapcsolódnak. E téren túl sokáig késlekedtünk. Témánk szempontjából azonban ezek a kérdések másodlagosak, hiszen végső soron azt vizsgáljuk, hogy milyen célokat szolgálnak a támogatások, milyen a környezeti hatásuk és milyen súllyal van jelen a támogatási rendszerben a környezetvédelem.

Az EU támogatási politikáját követve két elvet különösen érdemes figyelembe venni:

1. Az ún. *horizontális*, azaz minden gazdálkodóra érvényes támogatási formák elősegíthetik a tőkehiány megszűnését (miközben jól illeszkednek az uniós elvárásokhoz): beruházási és K+F adókedvezmények, amortizációs kulcsok szabályozása, kedvezményes hitelek és kamattámogatások a gazdasági szerkezetváltáshoz.
2. A támogatásokat nem szabad egyéni létesítményekhez kötni, hanem fejlesztési programok részeként kell nyújtani.

2. A 163/2001. (IX. 14.) sz. kormányrendelet értelmében nyújtható támogatások⁶⁸

A kormányrendelet csak 2004. májusi belépésünkig lesz hatályban, akkortól ugyanis a támogatásokra az EU joganyaga közvetlenül vonatkozik majd. A rendelet horizontális, regionális és ágazati támogatásokat különböztet meg.

"Horizontális célú támogatásnak minősül a kutatás-fejlesztés, foglalkoztatás és képzés, a *környezetvédelem*, az energiatakarékosság és a megújuló energiaforrások használatának a támogatása, a kis- és középvállalkozások támogatása a megmentés és szerkezetátalakítás céljából."⁶⁹

A környezetvédelmi támogatások mértékét az EU-ban egy regionális térkép által megállapított intenzitás alapján határozzák meg. Újabban a támogatás ezt 10%-kal meghaladhatja. A "kis- és középvállalkozások" kategória az EU-ban nem létezik, ezért a kormányrendelet átvette az ott honos "támogatási szempontból kedvezményezett vállalkozások" (*TKV*) fogalmát. Ez a hazai kis- és középvállalkozás kategóriánál szélesebb kört érint, ezért annak alapján a támogatások szélesebb köre nyújtható. Az általános képzésre közel kétszer akkora támogatás nyújtható, mint a speciálisra (ez utóbbi ugyanis már egy ágazat támogatásához közeli gyakorlatot jelent.) Horizontális jellegű foglalkoztatási támogatásnak csak a nem termelő beruházáshoz kötött támogatások tekinthetők; ellenkező esetben már a beruházási támogatásra vonatkozó szabályok lépnek életbe.

A *regionális támogatás* európai-uniós meghatározása (az uniós átlagnál fejletlenebb területek) hazánk esetében problémás, hiszen Magyarország teljes területe fejletlenebb az EU átlagánál. A kormányrendelet ezt úgy hidalta át, hogy lehetővé tesz olyan beruházási és működési támogatásokat, amelyek hozzájárulnak egy adott térség fejlődéséhez, arányosak a megoldani kívánt hátránnyal, időben korlátozottak és csökkenő mértékűek.

⁶⁸ Hargita - Banai alapján.

⁶⁹ I. m., 3. old.

A rendeletet megelőzően a beruházási támogatások intenzitása Magyarország egész területén 50%-os, a kis- és középvállalkozások esetében pedig 65%-os volt. Az elmaradott térségekben ezek a tételek további 10 százalékponttal növelhetők voltak. A rendelet a továbbiakban csak Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Dunántúl és Dél-Dunántúl régiókban, valamint egyes kistérségekben enged meg 50%-os támogatást. Nyugat-Dunántúlon 45%-os lehet a támogatás maximuma. Pest-megyében 2002-ben és 2003-ban még 50%-os, de 2004-től kezdődően már csak 40%-os lehet a támogatás. Budapesten 2002-ben 40, 2003-ban már csak 35%-os támogatási szintet engednek meg.⁷⁰

További szabályok: karbantartásra és felújításra nem adható támogatás; a beruházás 35%-át a vállalkozásnak saját forrásból kell finanszíroznia; a létesítményt öt évig fenn kell tartani, ill. a létesítmény által létrehozott munkahelyeket öt évig meg kell őrizni.

Az ágazati támogatásokat illetően a kormányrendelet az alábbi kivételeket tartalmazza:⁷¹

- az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés hatálya alá tartozó termékek esetében támogatás csak kutatás-fejlesztésre, környezetvédelemre és üzembeszámra nyújtható;
- a szénbányászatban a kutatás-fejlesztés és a környezetvédelem mellett egyes esetekben működési támogatás is nyújtható;
- a szintetikus szál ipar támogatására az általános feltételekhez képest szigorúbb rendelkezések vonatkoznak;
- a gépjárműipari nagyberuházások csak akkor támogathatók, ha a beruházó bizonyítja, hogy egy alternatív beruházási lehetőséghez képest növekedtek a költségei, és csak abban az arányban; (azaz bizonyítja, hogy a támogatandó beruházási cél érdekében többlet-költségeket vállalt);
- a szárazföldi közlekedésben – a kombinált áruszállítás kivételével – gördülőeszköz beszerzése nem támogatható, de a tömegközlekedési jármű-rekonstrukcióhoz nyújtható támogatás.

A nagyberuházások támogatásának feltételei szigorúbbak, mint a többi esetben. Lehetőség van még kulturális, *de minimis* és közszolgáltatási támogatásokra.

⁷⁰ Hargita - Banai, 4. old.

⁷¹ I.m., 5. old.

Összegzés

A támogatások igen sokfélék, és mérésük nem egyszerű. A közvetlen, készpénzben nyújtott támogatás és az egyes ágazatoknak kedvező gazdaságpolitikai intézkedések a két véglet; az utóbbi esetben nyilvánvalóan csak hozzávetőleges adatok állíthatók elő a támogatás mértékéről.

Egy termék vagy szolgáltatás mindaddig támogatandó (azaz közpénzekből finanszírozandó), amíg pozitív externáliákat eredményez. Az állami költségvetésben tehát elvileg és közgazdaságtanilag indokoltan – a hagyományos „éjjeliőr” funkciók ellátásán túl – csak ilyen tételeknek lenne szabad szerepelniük, vagy megfordítva: a helyesen összeállított költségvetés valamennyi kiadási tétele – az említett körön kívül – támogatásként fogható fel. Egy szellemes megállapítás szerint ahol externália van, ott támogatásnak vagy adónak (negatív támogatásnak) is kell lennie, de ahol támogatnak valamit, ott nem biztos, hogy externália is van.

A *közgazdasági meghatározás* szerint a támogatás olyan, a piacot torzító kormányzati intézkedés, amely vagy csökkenti egy bizonyos áru vagy szolgáltatás előállításának költségét, vagy növeli az árát. A *fiskális meghatározás* értelmében olyan kormányzati kiadás, vagy az általános adózás alóli mentesítés, vagy kötelezettség alóli felmentés, amely vagy csökkenti egy termék vagy szolgáltatás költségét, vagy növeli az árát. A *környezetvédelmi meghatározás* pedig úgy szól, hogy a termékek vagy szolgáltatások áramlásából keletkező, nem kompenzált környezeti kárt környezetileg káros támogatásnak kell felfogni.

Támogatási formák

költségvetési támogatások	(a) közvetlen támogatások pl. a fogyasztóknak vagy a termelőknek nyújtott segélyek vagy kifizetések (b) az adópolitikán keresztül nyújtott támogatások pl. adójóváírások, mentesítések, kedvezmények, csökkentések, adórata-mérséklés, adóhaladék
áron alul nyújtott közszolgáltatások és közbeszerzések	pl. az infrastruktúra kiépítése és a kiegészítő szolgáltatások nyújtása; kormányzati K+F kiadások
tőkeköltségek támogatása	pl. kedvező kamatozású hitelek, hitelgaranciák, kezesség, adósságelengedés
piaci mechanizmuson keresztül nyújtott transzferek	(a) hazai gazdaságpolitika pl. árszabályozás, mennyiségi korlátozások, közbeszerzések, törvényi szabályozás (b) kereskedelempolitika pl. import- és export-vámok és vámjellegű korlátozások

Forrás: de Moor and Calamai, p. 5.

A gyakorlatban viszonylag könnyen megállapítható, hogy mikor nem közérdeket szolgál egy támogatás, vagy egyenesen közjószágot károsít. Azt azonban az allokációs elméletből már nem lehet levezetni, hogy amikor helyes, közhasznú támogatásokról van szó, ki fedezze a támogatás költségeit. Ilyenkor a környezetpolitikának kell eldöntenie, hogy a támogatás fedezetét milyen mértékben teremtsék elő közpénzekből; a magánfedezetet pedig hogyan osszák meg a vállalatok és a háztartások között.

Miközben az európai közös piacon semmi olyan támogatásnak nincs helye, amely torzítaná a versenyt (azaz nem pozitív externáliákat generáló, közjavak előállítását célzó támogatás lenne), maga az EU hatalmas összegű alapokat működtet strukturális és vidékfejlesztési céljainak eléréseért. Az EU költségvetésének több, mint 1/3-át négy olyan alap kapja meg, amelyek e strukturális politikát szolgálják. Hogy a két törekvés ne ütközzön össze egymással, a strukturális és vidékfejlesztési támogatásokat közjavakat előállító intézkedéseknek kell tekintenünk. Míg a Strukturális Alapok régiókra szabottak, a *Kohéziós Alapot* azért hozták létre, hogy a kevésbé fejlett tagországok felzárkóztatását segítse elő. A Kohéziós Alapból elsősorban *környezetvédelmi* és közlekedési fejlesztéseket támogatnak

Az Európai Bizottságnak szinte kizárólagos joga van eldönteni, hogy az egyes támogatások összeegyeztethetők-e, avagy nem a közös piaccal. Ennek elbírálására szolgálnak a témára vonatkozó irányelvek és keret-előírások. A környezetvédelem területén a legújabbat úgy nevezik, hogy *Guidelines on State Aid for Environmental Protection*, 2001 februárjában hozták nyilvánosságra és 2007 végéig lesz érvényben. Környezetvédők ezzel szemben igen erőteljes kritikát fogalmaznak meg; azt állítják – és úgy tűnik, jogosan –, hogy az új irányelvek tévesen ítélik meg a közösségi minimumnál magasabb kritériumokat támaztató tagállamok azon gyakorlatát, hogy e magasabb kritériumok bevezetése során mentesítéseket és kedvezményeket alkalmaznak.

Az Európai Bizottság a környezetvédelmi intézkedéseket gyakorta versenyellenes támogatási politikának fogja fel. A Bizottság azon az állásponton van, hogy a versenypolitikába a szennyező fizet elv és a negatív externáliák teljes internalizálása révén célszerű integrálni a környezetvédelem igényeit. A környezeti költségek internalizálása súlyos nehézségekbe ütközik, az érintettek ellenállása nagy, és a felelősség, a szennyezéshez való "hozzájárulás" mértékét a legtöbbször – több szennyező esetében – lehetetlen megállapítani. A két cél optimalizálása a gyakorlatban így nem történhet meg szimultán módon, sőt, gyakorta mint egymással rivalizáló prioritások jelennek meg. A környezetvédelemben csak azt a verseny-állapotot szabad fenntartani, amikor az árak kifejezik a környezeti elemek használatát, illetve a környezeti elemekben történt károsodás költségei azonosak. Ha viszont nem ez a helyzet, hanem a kezdeti állapotot az jellemzi, hogy a környezeti elemekhez való hozzáférés foka nagy mértékű regionális eltéréseket mutat, az ilyen verseny-állapotot nem szabad fenntartani.

Gyakori eset – sőt, ez jellemző –, hogy ha egy ország környezetvédelmi energiaadókat vezet be, mentesítéseket vagy erőteljes tompításokat alkalmaz energiaigényes ágazatai esetében, hogy azok ne kerüljenek versenyhátrányba azon országok termelőivel szemben, ahol nem alkalmaznak ilyen adókat. Visszáz a helyzet, ha a Közösség akarja korlátozni a tagországot abban, hogy az egyoldalúan bevezetett környezetvédelmi adó alól mentesítéseket adjon. Ez a téves közösségi politika igen erőteljes negatív ösztönzést fejt ki a tagállamokra abban az irányban, hogy *ne hozzanak a közösségi szinthez képest szigorúbb környezetvédelmi intézkedéseket*. Ez a fajta bizottsági ellenőrzés semmilyen hatással nincs a versenytorzítás legfontosabb okára, miközben alkalom adtán még csökkentheti is e torzítás felszámolását célzó tagállami intézkedések hatását.

Az OECD-ben a környezetileg káros támogatások legnagyobb mértékben a mezőgazdaságot jellemzik. Habár azok volumene csökkenő, de 1996-ban még mindig a GDP 1,3%-át tették ki. Ennek a hatalmas összegnek a döntő része környezetileg káros támogatás. A másik kritikus terület az energetika. Csupán Németországban 1991 és 98 között a szénbányászat évente 5-8 milliárd euró támogatást kapott.⁷² A harmadik legkritikusabb terület a közlekedés.

⁷² EEB, 13. old.

Becslések szerint az összes környezetileg kártékony támogatás világviszonylatban eléri az évi ezer md dollárt. Ennek egy része az OECD-országokra esik, s GNP-jük 3,6%-át teszi ki.

A világméretű támogatások megoszlása (md dollár)

	van Beers and de Moor	Myers and Kent
mezőgazdaság	325	325
közlekedés	225	558
energiaszektor	205	145
vízgazdálkodás	60	60
egyéb	135	22
összesen	950	1.110

Forrás: EEB, 13. old. (Az OECD: Towards more Sustainable Consumption: An Economic Conceptual Framework. OECD, Paris, 2000 felhasználásával.)

Az *agrártámogatások* terén az EU-ban biztató fejlemények játszódnak le. 1992-ben a Közös Agrárpolitika reformja során lehetőség nyílt arra, hogy a környezetkímélő gazdálkodási formák is támogatáshoz jussanak. Sőt, a távlatos elképzelések szerint a környezeti és tájgazdálkodási támogatások súlya lesz majd a legnagyobb, a piacstabilizáló támogatások pedig összezsugorodnak. Ezen elképzelés mögött az az elméleti megfontolás áll, hogy a nem-élelmiszertermelő, hanem ökológiai- és kultúrfunkciókat ellátó mezőgazdálkodás pozitív externáliákat állít elő, melyek támogatása a hagyományos közgazdasági gondolkodás értelmében is piackonform intézkedés. Az 1999-ben megjelent Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programunk ennek a felfogásnak a jegyében készült, de gyakorlati megvalósítása kétséelmet szenved. (A támogatási rendszer ilyen irányú átalakítása azonban az Unióban is lassabb a tervezettnél.)

Nyugat-Európa *energiaszektorában* a közvetlen támogatások elsősorban a szénhidrogénekre és a nukleáris energiára koncentrálnak. A szénhidrogénekben belül pedig magasan a szénbányászat vezet. Ha a közvetett és rejtett támogatásokat is figyelembe vesszük, ez az aránytalanság még nagyobb mérvű. Nyugat-Európa a 90-es évek első felében átlagosan évi 14,9 md dollár állami támogatást nyújtott az ásványi szénhidrogének termelésének és az atomerőművi energiatermelésnek. Ezzel szemben a megújuló energiaforrások fejlesztésére ennek az összegnek csak a tizedrésze, s energia-takarékossági intézkedésekre is csak 3,2 md jutott.

Hazánkban az energiaárak több szempontból is alacsonynak tekinthetők: az okozott környezeti károkhoz képest, a bekerülési költségekhez viszonyítva, és nemzetközi és európai-unióss összehasonlításban is. Az alacsony energiaárak mögött a támogatások különféle formái húzódnak meg. (1) A villamosenergia, a földgáz és a hőenergia maximált áras termékek. (2) Mind a termelők, mind a fogyasztók jelentős adókedvezményekhez jutnak (a társasági adók, beruházási kedvezmény, jövedéki adó, általános forgalmi adó vonatkozásában). (3) A privatizációs tartalék felhasználható az állami tulajdonú vállalatok tőkehelyzetének rendezésére (az energiaszektorban az állami tulajdon gyakori). (4) A közvetlen támogatási forma az energiaszektorban Magyarországon már nem jellemző, de eseti példák még vannak: időnként a szénbányászat kap közvetlen támogatást; a bányabezárásokat követő tájrendezésre is ad a költségvetés egyedi támogatást; a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba a majdani lebontást és hulladék-elhelyezést szolgáló befizetések a villanyáramon képződő pótlékból származnak. Ezen kívül még megemlítendő a beruházási támogatások, a magasabb árakat lehetővé tevő hosszútávú megállapodások és az energiahordozók importjának monopóliuma.

A közlekedésben a támogatások fő formája a *fedezetlen externáliák*. Megbízható számítások szerint Nyugat-Európa 17 országában (az EU plusz Svájc és Norvégia) 1995-ben a közlekedés – a torlódások okozta veszteségeket nem számítva – 530 md euró külső költséget okozott, mely a 17 ország GDP-jének 7,8%-ával ért fel. Ennek kb. 90%-át a közúti forgalom okozza. A torlódások további 200-500 md euró költséget okoznak. A torlódás nélküli külső költségek közel 30%-át a balesetek teszik ki. A klímaváltozás szerepeltetése ezen költségek között (23%-kal) indokolt, de csak hozzávetőleges lehet.

A legtöbb fejlett ipari országban a közúti közlekedésből származó költségvetési bevételek (üzemanyag-adók, egyéb adók, útdíjak, stb.) fedezik az úthasználat és a szélesebb értelemben vett közúti infrastruktúra fenntartásának költségeit, sőt, a mérleg többnyire pozitív. De alapvetően megváltozik ez a mérleg, ha a fedezetlen környezeti károkat is figyelembe vesszük.

A negatív társadalmi és környezeti mérleg ellenére Magyarországon az uralkodó szemlélet szerint az autópálya közjószág, jelentős pozitív externáliákat gerjeszt (vidékfejlesztés) és ezért ha a magántőke számára e befektetés nem jövedelmező, akkor közpénzből kell a fejlesztést elvégezni. Az Európai Uniónak a Kohéziós Alapból finanszírozott autópályafejlesztési programjai nem érték el a kívánt célt, a feltételezés hamisnak bizonyult. Az M3-as gazdaságélénkítő hatásainak vizsgálatával megbízott Deloitte & Touche egyértelműen kimutatta, hogy az észak-keleti régiók a beruházástól nem várhatnak számottevő fejlődést, és az erre fordított közpénzek másfajta felhasználása jobban szolgálná a térségi felzárkózást.

A támogatások mögött sokféle *gazdasági és szociális érvelés és indíték* áll. Bármennyire is könnyen és meggyőzően kimutatható azonban, hogy a támogatások gazdaságpolitikai, gazdaságelméleti és környezeti szempontból ártalmasak, megszüntetésük előtt igen súlyos *akadályok* állnak. A legnagyobb ellenállást a rendszeresen támogatott ágazatok fejtik ki, beágyazódott érdekek védelmében. Ilyen pl. a szénbányászat, amely ráadásul még hagyományosan a legszervezettebb ágazat is és fejlett kommunikációs csatornákkal rendelkezik. A támogatások terhe ugyanakkor – különösen ha rejtett formát öltenek – közvetlenül nem érzékelhető a társadalom, a többi réteg és szektor által, s így azok nem mozgósíthatók a megvonás érdekében. A sikeres támogatási reformpolitika alapvető feltétele annak számbavétele, hogy *kire is lehet támaszkodni* a megvalósítás során, és fontos a megfelelő időpont megválasztása is.

A környezetvédőknek követelniük kell a támogatási politika átláthatóságát, és alternatívákat kell kidolgozni a támogatási cél elérésére. El kell érni, hogy a bizonyítás terhét (miért indokolt a támogatás) a kormány viselje, ne pedig a környezetvédőknek kelljen érvelni a megvonás mellett.

A *hazai támogatási politikában* a hivatalosság részéről még semmilyen törekvés nem tapasztalható a környezeti szempontú revízióra. Miközben a versenyfeltételeket rontó és a környezetet romboló szektorális támogatási politikában élen járunk, a környezetvédelem a két legalacsonyabb részarányú támogatás egyike (a másik a kis- és középvállalatok megerősítése), évente 1,4 és 3% közötti aránnyal részesedett. Az uniós csatlakozás előkészületei során e téren az volt a feladat, hogy az EU támogatási politikájához való igazodás érdekében meg kell tisztítani a támogatási rendszert azoktól az elemektől, melyek nem tekinthetők a strukturális támogatás rendszer részének.

Az EU támogatási politikáját követve két elvet különösen érdemes figyelembe venni: (1) az ún. *horizontális*, azaz minden gazdálkodóra érvényes támogatási formák fontosságát (horizontális célú támogatásnak minősül a környezetvédelem is), (2) a támogatásokat nem szabad egyéni létesítményekhez kötni, hanem fejlesztési programok részeként kell nyújtani.

Irodalomjegyzék

- Agenda 2000. For a stronger and wider Union. European Commission, Bulletin of the EU, Supplement 5/97, Brussels.
- Ángyán József - Menyhért Zoltán: Az EU-konform mezőgazdasági stratégiaváltás legfontosabb területei és feladatai a növénytermesztésben. Zöld Belépő, 9. szám. BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1997.
- Ángyán József - Büttner György - Németh Tamás - Podmaniczky László: A természetvédelem és a mezőgazdálkodás összehangolásának EU-konform rendszere I.: Alapozó vizsgálatok Magyarország földhasználati zónarendszerének kialakításához. Zöld Belépő, 14. számú füzet, BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1997.
- Barg, Stephan: Eliminating perverse subsidies: What is the problem? In: OECD 1996.
- De Moor, André and Peter Calamai: Subsidizing Unsustainable Development. Undermining the Earth with public funds. Earth Council, 1997.
- EEA 1999. Environment in the European Union at the turn of the century. Summary. EEA 1999, Copenhagen.
- EEA 2002. Energy and environment in the European Union. Environmental issue report No 31. EEA 2002, Copenhagen.
- EEB (European Environmental Bureau). Making prices work for the environment. Environmental fiscal reform in Europe. Campaign Platform. Brussels, 2001.
- Elek Sándor - Kulifai József: A környezetkímélő intézkedések támogatása a mezőgazdaságban az EU strukturális alapjaiból. Zöld Belépő, 38. számú füzet, BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1997.
- Ewringmann, Dieter and Michael Thöne: European Aid Control and Environmental Protection. Evaluation of the New Community Guidelines in State Aid. Federal Ministry for the Environment, Berlin, 2002.
- Fleischer Tamás – Magyar Emőke – Tombácz Endre – Zsikla György: A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata. BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 6. szám. 2001.
- Greenpeace. Energy Subsidies in Western Europe. Ruijgrok, Elisabeth and Frans Oosterhuis. Vrije Universiteit, Amsterdam, 1997. Commissioned by Greenpeace International.
- Hargita Eszter - Banai Péter Benő: Új fejezet a támogatások versenyszempontú ellenőrzésében. Pénzügyminisztérium, 2001.
- HVG, 2003. jan. 18. Kelemen Zoltán: Agrártámogatási elképzelések.
- International Energy Agency 2002. Energy Prices and Taxes, 2nd Quarter 2001.
- Kapitány Ákos: A környezetvédelem finanszírozása az Európai Unióban. Zöld Belépő, 77. szám, 1998. BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék.
- Keppeler, Jan: Public goods, infrastructure, externalities and subsidies. In: OECD 1996.
- Kiss Károly: Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés). BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 13. szám. 2002.
- Kiss Károly - Lukács András szerk.: Uniós csatlakozás - közlekedés - környezet. Levegő Munkacsoport, 2003.
- Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula Kiadó, 2000.

- Legg, Wilfrid: Agricultural subsidies and the environment. In: OECD 1996.
- Michaelis, Laurie: The Environmental Implications of Energy and Transport Subsidies. In: OECD 1996.
- Napi Magyarország 1998. júl. 30. Pálóczi Antal: Az energetika bizalmi üzletág.
- OECD. Subsidies and Environment. Exploring the Linkages. OECD, Paris, 1996.
- OECD. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. OECD, Paris, 2002.
- Ónodi Gábor – Ángyán József – Podmaniczky László – Jávor Károly – Fésűs István – ar Ferenc – Menyhért Zoltán – Németh Tamás – Büttner György – Klár Zoltán – Skutai Julianna – Nagy Gábor: A természetvédelem és a mezőgazdálkodás összehangolásának EU-konform rendszere II.: Magyarország földhasználati zónarendszere és annak területfejlesztési, vidékfejlesztési következményei. Zöld Belépő, 73. számú füzet, BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1999.
- Orfeuill, Jean-Pierre: Transport Subsidies and the Environment. In: OECD 1996.
- Pavics Lázár: Energiaadók és díjak az Európai Unióban, valamint a földgáz árának rendezése Magyarországon. Modellszámítás. Kézirat, 2002.
- Pénzügyminisztérium. Előterjesztés-tervezet a Kormány részére támogatási rendszerünk EU-konform átalakítására, a megvalósítást elősegítő intézkedésekre vonatkozó elgondolásokról. 1997.
- Podmaniczky László – Ángyán József – Vajnáné Madarassy Anikó – Nagy Szabolcs – Márkus Ferenc – Avar Balázs – Néráth Melinda – Mihály Botond: Modellvizsgálatok a Környezetileg Érzékeny Területek (ESA) rendszerének magyarországi bevezetéséhez. Zöld Belépő, 74. számú füzet, BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1999.
- Podmaniczky László – Balázs Katalin – Ángyán József: Az európai mezőgazdálkodás nitrogén-ellenőrzésének gazdasági eszközei és a nitrogén-adózás lehetőségei a magyar mezőgazdaságban. Zöld Belépő, 82. számú füzet, BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1999.
- Roads and Economy. T&E, 1996.
- Runge, C. Ford and Tom Jones: Subsidies, Tax Disincentives and the Environment: An Overview and Synthesis. In: OECD 1996.
- Szakál Ferenc: A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU-konform kialakítási lehetőségei az európai vidékfejlesztési politikák tükrében I. A vidékfejlesztés szervezési és ökonómiai problémái, a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési politikák összefüggései. Zöld Belépő, 70. sz. füzet. BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1999.
- Tanyi Anita: Környezetvédelmi szempontok beépítése támogatási rendszerünkbe. Zöld Belépő, 80. szám, 1999. BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék.
- Thöne, Michael: European Aid Control and Environmental Taxation - The Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Statement delivered at the Third Campaign Workshop of the EFR Working Group. June 28 2002, Berlin.
- UNEP. Scanning Subsidies and Policy Trends in Europe and Central Asia. Van Beers, Cees and André de Moor, Institute for Research on Public Expenditure. The Hague, 1998.
- Wolfson, Dirk. J.: Tax differentiation, subsidies and the environment. In: OECD 1996.

A szerző:

Kiss Károly közgazdász, kandidátus, egyetemi docens a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszékén.

1093 Budapest, Fővám tér 8.

Tel.: 218-6855/6280

Fax: 217-9588

e-mail: karolykiss@enviro.bke.hu

A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kováts Nóra – Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita – Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás – Magyar Emőke – Tombác Endre – Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela György – Fucskó József – Kajner Péter – Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombác Endre – Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában – és néhány hazai vonatkozás*
12. Rákosi Judit – Koskovich Éva: *Az önkormányzati környezetvédelmi közszolgáltatásokat érintő európai uniós szabályozások megvalósításának feltételei*
13. Kiss Károly: *Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés)*
14. Kohlheb Norbert – Pataki György: *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*
15. Fonyó Zsolt – Szépvölgyi János – Harangozó Gábor: *A megelőző környezetvédelmi szemlélet térnyerése a hazai vegyiparban*
16. Galli Miklós – Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*
17. Szlávik János: *A helyi – kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban*
18. Valkó László: *Fenntartható/környezetbarát fogyasztás és a magyar lakosság környezeti tudata*

19. Koloszar Miklós: *A környezetvédelem 10 éve (1990-2000)*
20. Bela Györgyi – Valené Kelemen Ágnes – Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*
21. Fucskó József – Kelemen Ágnes – Bela Györgyi – Kis András: *A forgalmazható zöld bizonyítvány és alternatívái*
22. Kiss Károly: *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*

Előkészületben

Fehér Péter – Móricz Péter – Németh Patrícia: *A számítástechnikai hulladékok megelőzése és kezelése*

Scheer Márta – Tombácz Endre – Beliczay Erzsébet: *A budapesti agglomerációs folyamatok környezeti és társadalmi hatásai*

Szabó Sándor: *Az önkormányzatok környezeti teljesítménye (ökológiai lábnyomszámítás hazai viszonyokra)*

Burger Ferenc: *A betéti díjas és letéti díjas szabályozás lehetőségei és korlátai a hazai hulladékgazdálkodási célok elérésében*

Harangozó Gábor: *Az önkéntes megállapodások lehetőségei a vegyiparban*

Pataky György – Zilahy Gyula: *Vállalati környezeti menedzsment Magyarországon: az empirikus kutatások eredményei és tapasztalatai*

Biacs Rita: *Az EU Strukturális Alapok támogatásának elnyeréséhez szükséges környezetvédelmi értékelések*

Csutora Mária – Várkonyi Zoltán: *A potenciálisan bekövetkező környezeti károk megelőzéséhez szükséges beruházások megtérülése*

Borsos Beáta: *Az öcodesign szerepe a vállalati környezetvédelemben*